



EESTI MAAÜLIKOOL  
Majandus- ja sotsiaalinstituut

**Agle Romulus**

**HALDUSREFORMI MÕJU SUNDÜHENDATUD  
KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜKSUSTE  
FINANTSVÕIMEKUSELE EESTIS**

**THE IMPACT OF ADMINISTRATIVE REFORM ON THE  
FINANCIAL CAPACITY OF COMPULSORILY UNITED  
LOCAL GOVERNMENTS IN ESTONIA**

Magistritöö  
Majandusarvestuse ja finantsjuhtimise õppekava

Juhendaja: Uno Silberg, dr (maj)

Tartu 2020

Eesti Maaülikool Kreutzwaldi 1, Tartu 51014		Magistritöö lühikokkuvõte	
Autor: Agle Romulus		Õppekava: Majandusarvestus ja finantsjuhtimine	
Pealkiri: Haldusreformi mõju sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekusele Eestis			
Lehekülgi: 74	Jooniseid:16	Tabeleid: 4	Lisasid: 8
Osakond: Majandus- ja sotsiaalinstituut ETIS-e teadusvaldkond ja CERC S-i kood: Poliitikateadused, administreerimine S170 Juhendaja: Uno Silberg, dr (maj) Kaitsmiskoht ja -aasta: Tartu 2020			
<p>2017. aastal viidi Eestis läbi laiaulatuslik haldusreform eesmärgiga tõsta kohalike omavalitsuste võimekust. Suurem osa omavalitsustest ühines vabatahtlikult, kuid oli ka sundliitmisi. Teema on päevakohane seoses sundliitumisega kaasnevate negatiivsete emotsioonide ning reformi hiljutise toimumisega.</p> <p>Magistritöö eesmärk oli haldusreformiga kaasnenud finantsvõimekuse muutuste väljaselgitamine Eesti sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksustes.</p> <p>Uurimisgrupis oli 25 kohalikku omavalitsust, mis 2017. aasta haldusreformi raames sundühendati. Võrdlusgrupis oli 28 kohalikku omavalitsust, mis 2017. aasta haldusreformi ajal ei liitunud. Finantsvõimekuse analüüsimiseks kasutati Eesti omavalitsuste finantsvõimekuse hindamiseks väljatöötatud finantsvõimekuse radari näitajaid aastail 2016–2019. Näitajate muutuste tuvastamiseks võrreldi kahe aasta keskmiseid andmeid. Võrdlusanalüüs viidi läbi finantsvõimekuse radari näitajate väärtuste tasemete ning omavalitsuse finantsvõimekust üldistava liitskoori muutuste osas. Lisaks selgitati välja uurimisgrupi ja võrdlusgrupi finantsvõimekuse muutuste erinevused. Muutuste erinevuste statistiline olulisus tuvastati <i>t</i>-testiga.</p> <p>Uuringu tulemusena selgus, et muutused sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuses, lähtuvalt kirjeldusvõimest, olid positiivsed jätkusuutlikkuse, paindlikkuse ning lühiajalise ja pikaajalise maksevõime näitajate puhul ning negatiivsed iseseisvuse näitajate puhul. Üldist finantsvõimekust kirjeldava liitskoori muutuse alusel tuvastati finantsvõimekuse kasv 25-st sundühendatud omavalitsusest 21-s. Statistiliselt oluline oli haldusreformiga kaasnenud muutuste erinevus sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste üldise finantsvõimekuse ning omafinantseerimisvõimekuse tasemes.</p> <p>Märksõnad: haldusreform, kohalik omavalitsus, finantsvõimekus, finantsnäitajad, võrdlusanalüüs</p>			

Estonian University of Life Sciences Kreutzwaldi 1, Tartu 51014		Abstract of Master's Thesis	
Author: Agle Romulus		Curriculum: Accounting and Financial Management	
Title: The impact of administrative reform on the financial capacity of compulsorily united local governments in Estonia			
Pages: 74	Figures: 16	Tables: 4	Appendixes: 8
Department: The Institute of Economics and Social Sciences			
Field of research and (CERC S) code: Political and administrative sciences S170			
Supervisor: Uno Silberg, Dr (Econ)			
Place and date: Tartu 2020			
<p>In 2017, a wide administrative reform was carried out in Estonia with the goal to raise the capability of local governments. Most of the municipalities joined voluntarily, but there were also some forced mergers. The subject of the research is relevant due to the negative emotions arising from the forced mergers as well as the recent conclusion of the reform.</p> <p>The goal of the Master's thesis was to clarify the changes in financial capability in the forcibly merged municipalities accompanying the administrative reform.</p> <p>The study group was made up of 25 municipalities, which were forcibly merged during the 2017 administrative-territorial reform. The comparison group consisted of 28 municipalities that did not merge during the 2017 reform. In order to analyse the financial capability, the financial capability radar developed to assess the financial capability of Estonian municipalities and its data from the years 2016–2019 were used. In order to identify the changes in indicators, the average results of two years were compared. Comparative analysis was carried out regarding the indicator values of the financial capability radar as well as the summarized score indicating the financial capability of the administration. Additionally, the differences in changes in the financial capability between the study group and the comparative group were identified. The statistical significance of change differences was identified by a <i>t</i>-test.</p> <p>As the result of the study, it was clarified according to the descriptive power that the changes in forcibly merged administrations' financial capability were positive in terms of sustainability, flexibility and long- and short-term solvency indicators and negative regarding the independence indicators. Based on the changes in the summarized score describing the general financial capability, the growth in financial capability was identified in 21 of the 25 forcibly merged municipalities. The difference in changes in the general financial capability and self-financing capability between the forcibly merged and unmerged municipalities accompanying the administrative reform was statistically significant.</p>			
Keywords: administrative reform, local government, financial difficulties, financial indicators, benchmarking			

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
1. KOHALIK OMAVALITSUS JA HALDUSREFORM .....	8
1.1. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid ja finantstegevus .....	8
1.2. Kohaliku omavalitsuse finantsvõimekuse hindamine .....	15
1.3. Haldusreform ja selle läbiviimine Eestis 2017. aastal .....	22
2. HALDUSREFORMI MÕJU SUNDÜHENDATUD KOHALIKU OMAVALITSUSE FINANTSVÕIMEKUSELE .....	28
2.1. Finantsvõimekuse muutuste hindamiseks kasutatud põhimõtted .....	28
2.2. Muutused sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuses .....	32
2.3. Finantsvõimekuse muutuste erinevused sundühendatud ja mitteliitunud kohaliku omavalitsuse üksustes .....	46
KOKKUVÕTE .....	54
KASUTATUD KIRJANDUS .....	57
LISAD .....	64
Lisa 1. Uurimisgrupi ja võrdlusgrupi kohaliku omavalitsuse üksused 2017. aasta haldusreformi eelse haldusjaotuse alusel .....	65
Lisa 2. Sundühendatud kohalike omavalitsuste lühiajalise maksevõime näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi .....	66
Lisa 3. Sundühendatud kohalike omavalitsuste pikaajalise maksevõime näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi .....	67
Lisa 4. Sundühendatud kohalike omavalitsuste iseseisvuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi .....	68
Lisa 5. Sundühendatud kohalike omavalitsuste paindlikkuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi .....	69
Lisa 6. Sundühendatud kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi .....	70
Lisa 7. Mitteliitunud kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktide skoorid kirjeldusvõime alusel enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi .....	71
Lisa 8. Finantsvõimekuse radari näitajate valemid ja kirjeldused .....	72
LIHTLITSENTS .....	74

## SISSEJUHATUS

Iga inimese elu on seotud vähemalt ühe kohaliku omavalitsuse üksusega, mille suutlikkus osutada avalikke teenuseid ning investeerimisvõimekus mõjutavad tema elukvaliteeti. 2017. aastal viidi Eestis lõpule laiaulatuslik haldusreform, mille eesmärk oli toetada omavalitsusüksuste võimekuse kasvu. Reformi ettevalmistamisel lähtuti majanduslikest argumentidest, et suuremad omavalitsused on võimekamad, kui väiksemad. Reformi tulemusena vähenes oluliselt omavalitsusüksuste arv. Oli nii vabatahtlikke ühinemisi, kui sundliitmisi. Omavalitsusüksuste piiride muutmine hõlmas ligikaudu 90% Eesti territooriumist ning puudutas suurt osa riigi elanikest. Uued ühinenud omavalitsused alustasid tegevust 2018. aasta algul.

Magistritöö teema aktuaalsus seisneb haldusreformi hiljutises toimumises, mille mõju ühiskonnale on laiaulatuslik ja pikaajaline. Kaks aastat pärast haldusreformi läbiviimist on liiga vara anda hinnangut reformi eesmärkide täitmisele. Küll aga on õige aeg teha esimesi kokkuvõtteid, kuidas mõjutas läbiviidud reform valdade ja linnade finantsvõimekuse näitajaid.

Varasemates omavalitsuste ühinemiste teemalistes uurimustöödes ei ole alati jõutud kindlale veendumusele, et omavalitsusüksuste ühinemisega kaasneb tulemuslikkus ja ökonoomsus. Eestis 2017. aastal läbiviidud haldusreformi kriteeriumide väljatöötamisel rõhuti võimekuse kasvule, mis lisaks ametnike pädevuse suurendamisele avaldub investeringuid võimaldavas eelarves. Omavalitsusüksuse miinimumsuuruseks määrati 5000 elanikku ning see võeti aluseks ka vabatahtlikult mitteliitunud omavalitsusüksuste sundühendamisel.

Magistritöö uudsus seisneb haldusreformi mõju tuvastamises kõikide sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekusele seoses reformi läbiviimise jõulise meetodi rakendamisest Eestis 2017. aastal. Sellisest vaatenurgast ei ole autorile teadaolevalt varem haldusreformi mõju uuringutes lähtutud. Analüüsitud on 2017. aasta haldusreformi mõju finantsvõimekusele üksikutes omavalitsustes ning kulude kokkuhoiu erinevusi kõikides ühinenud omavalitsustes.

Magistritöö probleem seisneb teadmatuses, milline mõju omavalitsuste finantsvõimekusele saavutati haldusreformi läbiviimise jõulise strateegiaga. Ometi on oluline teada, kas 2017. aastal Eestis lõpule viidud haldusreformi abil on saavutatud sundühendatud omavalitsustes finantsvõimekuse näitajate paranemine. Tuvastades haldusreformi mõju Eestis sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekusele, saab anda osalise hinnangu reformi läbiviimise meetodile. See annab olulist teavet sundühendatud valdade elanikele ning kogu ühiskonnale järgnevate haldusreformide läbiviimiseks.

Käesoleva töö eesmärgiks on haldusreformiga kaasnenud finantsvõimekuse muutuste väljaselgitamine Eesti sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksustes.

Töö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Selgitada Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste funktsioone ja finantstegevust.
2. Selgitada välja kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuse hindamise võimalusi.
3. Selgitada haldusreformide olemust ning haldusreformi läbiviimist Eestis 2017. aastal.
4. Valida sobivaimad põhimõtted Eesti sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuse muutuste hindamiseks.
5. Analüüsida haldusreformist tingitud muutuseid sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuses.
6. Tuvastada haldusreformiga kaasnenud muutuste erinevused sundühendatud ja mitteliitunud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuses.

Käesolev uurimusteema kuulub avaliku sektori ökonoomika valdkonda ning selles keskendutakse organisatsiooni juhtimise uurimisele ja analüüsile empiiriliste meetoditega. Kohaliku omavalitsuse teadmispõhises finantsjuhtimises oluliste finantsnäitajate muutusi hinnatakse statistiliste meetodite abil lähtuvalt ühiskonnas viimastel aastatel aset leidnud sündmustest. Muutuste hindamiseks kasutatakse võrdlusanalüüsi ning muutuste statistiliselt oluliste erinevuste tuvastamist.

Töö teoreetilises osas defineeritakse teemaga seotud olulisemad mõisted, sh kohaliku omavalitsuse üksus, finantsvõimekus ning haldusreform. Omavalitsuse olemuse selgitamiseks antakse ülevaade selle funktsioonidest, rahastamisest ja finantstegevusest ning tuuakse välja erinevaid kohaliku omavalitsuse finantsvõimekuse hindamise võimalusi.

Seejärel selgitatakse haldusreformi olemust ning viimase haldusreformi läbiviimist Eestis koos selle jõulise lähenemisega sundühendamiseks.

Magistritöö empiirilises osas antakse ülevaade sundühendatud kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse hindamiseks valitud põhimõtetest. Seejärel analüüsitakse 2017. aasta haldusreformiga kaasnenud muutusi sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuses vana haldusjaotuse alusel. Finantsvõimekuse määramiseks kasutatakse Eesti omavalitsuste finantsvõimekuse hindamiseks väljatöötatud finantsvõimekuse radari näitajaid ja hindamiskriteeriume. Muutuste tuvastamiseks leitakse kahe aasta keskmiste finantsvõimekuse näitajate väärtuste alusel hinnangulised kategooria punktid ning nende üldskoor. Selgitatakse välja nii muutuste suunad, kui suurimad muutused. Lõpuks võrreldakse finantsvõimekuse näitajate muutusi sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsusüksustes ning tuuakse välja erinevused. Muutuste erinevuste statistiline olulisus määratakse *t*-testiga.

Uurimistöö andmetena kasutatakse teiseid andmeid Rahandusministeeriumi avalikest andmebaasidest. Finantsvõimekuse näitajate muutusi analüüsitakse programmide *IBM SPSS Statistics* ja *Microsoft Office Excel* abil.

Uuring viiakse läbi valimi abil, mis koosneb 25-st Eesti kohalikust omavalitsusest, kus 2016. aastal vastu võetud haldusreformi seadusega sätestatud miinimumkriteeriumi ei täidetud ja ühinemistaotlust ei esitatud ning viidi läbi sundühendamine Vabariigi Valitsuse algatusel. Võrdlusgrupina kasutatakse kohaliku omavalitsuse üksusi, mis 2017. aasta haldusreformi ajal ei liitunud.

# 1. KOHALIK OMAVALITSUS JA HALDUSREFORM

## 1.1. Kohaliku omavalitsuse funktsioonid ja finantstegevus

Igal riigil on oma rahvas ning igal kohalikul omavalitsusel on oma kodanikud ehk kohalikud elanikud. Nii nagu rahvas ei samasta end riigiga, ei samasta ka kohalikud elanikud end kohaliku omavalitsusega. Kuigi peaks, sest nagu rahvata ei ole riiki, ei ole ka kohalike elaniketa kohalikku omavalitsust. Sageli ei ole riigi ja kohaliku omavalitsuse mõisted inimesele selged. Riiki samastatakse valitsuse ja riigiametnikega ning kohalikku omavalitsust vallamaja ja sealsete ametnikega. Selliste sünonüümide eksitav kasutamine näitab, et inimesed ei teadvusta endale täpselt riigi ja kohaliku omavalitsuse olemust ning funktsioone. Ei mõisteta, et riik ja omavalitsus on olemas oma inimeste jaoks, mitte vastupidi.

Kohalik omavalitsus on täitnud olulist rolli Eesti riigi tekkimises, taastamises ja arenemises (Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud... 2017 :929) ning olnud eestlastele ajalooliselt iseloomulik kogukondliku elu korraldamise vorm (Mäeltsemees 2006a). Eesti Vabariigi Põhiseaduse alusel otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Omavalitsusüksusteks on vallad ja linnad ning nende esinduskogudeks on volikogud, mis valitakse salajase hääletamise tulemusena selle omavalitsuse territooriumil püsivalt elavate hääleõiguslike isikute poolt. (Eesti Vabariigi põhiseadus 1992, § 154–156) Seega käsitletakse Eesti Vabariigi põhiseaduses mõistet “kohalik omavalitsus” mitmes erinevas tähenduses – kogukondliku elu korraldamise vormina, haldusterritoriaalse üksusena, kohaliku omavalitsuse organina ja avaliku võimu kandjana.

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon *OECD* defineerib kohalikke omavalitsusi kui institutsionaalseid üksusi, mille rahanduslik, seadusandlik ning täidesaatev võim ulatub väikseimatesse geograafilistesse piirkondadesse, mida halduslikel ja poliitilistel eesmärkidel eristatakse (*OECD Glossary of...* 2008: 310–311). Kuigi *OECD* definitsioon sobib kõikide



riikide kohalike omavalitsuste iseloomustamiseks, tuleb arvestada, et riigiti on kohalikel omavalitsustel ühiskonnas täita erinev roll ning see on reguleeritud vastava riigi seadustega.

Eestis kehtib alates 1993. aastast ühetasandiline omavalitsussüsteem, mis tähendab, et kõik omavalitsusüksused on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed (Rahandusministeerium 2019c). Eesti kohalike omavalitsuste alused ja õigused on määratletud põhiseaduses, nende ülesanded, vastutus ning korraldus on reguleeritud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ning finantsidega seonduv on sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadusega.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel on kohalik omavalitsus demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ning juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (Kohaliku omavalitsuse korralduse... 1993, § 2 lg 1). Eesti majandusgeograaf ja ühiskonnateadlane Sulev Mäeltsemees on toonud esile sõna “oma” olulisust “kohaliku omavalitsuse” termini puhul (Mäeltsemees 2006b), et rõhutada kogukondlikku, mitte riiklikku tähtsust. See sarnaneb avaliku sektori uuringutega tegeleva Briti ühiskonnateadlase Peter Watt'i seisukohale kohaliku omavalitsuse põhifunktsioonist, mis on just kogukonna eelistustele ja vajadustele vastavate avalike teenuste pakkumine (Watt 2006: 9). Kogukondlikku olulisust kohalikus omavalitsuses rõhutab ka Euroopa Nõukogu liikmesriikide poolt 1985. aastal allkirjastatud harta, mis ratifitseeriti Eestis 1994. aastal. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta defineerib kohalikku omavalitsust kui võimuorganit, kus kohalike elanike huvidest lähtuvalt korraldatakse ning juhitakse valdavalt osa nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust (Euroopa kohaliku... 1985, art 3 p 1). Harta kohaselt tugineb kohalik omavalitsus demokraatialle ja võimu detsentraliseerimise põhimõtetele (Kukk 2012: 8). Seega võib kohaliku omavalitsuse põhieesmärgiks pidada kohalike elanike vajadustele vastavate avalike teenuste ja hüvede osutamist ning kohaliku elu küsimuste iseseisvat lahendamist.

Kohaliku omavalitsuse ülesanded võivad olla kogukonna huvidest lähtuvad ehk kohalikud või avalikust huvist tulenevad ehk riiklikud. Riiklikuks ülesandeks saab pidada näiteks sotsiaaltoetuste väljamaksmist, mis on otstarbekuse huvides riigi poolt omavalitsustele delegeeritud avalik ülesanne just avalikkuse huve silmas pidades (Olle 2014: 224). Riigi kohustus on katta kohaliku omavalitsuse üksustele riiklike ülesannete täitmisega kaasnevad kulud riigieelarvest (Eesti Vabariigi Põhiseadus 1992, § 154). Seda tehakse toetusfondi

vahendusel, eraldades kohalikele omavalitsustele vahendeid valdkondlike toetusliikidena. Kohalike ülesannete täitmiseks riigieelarvest vahendeid ei eraldata.

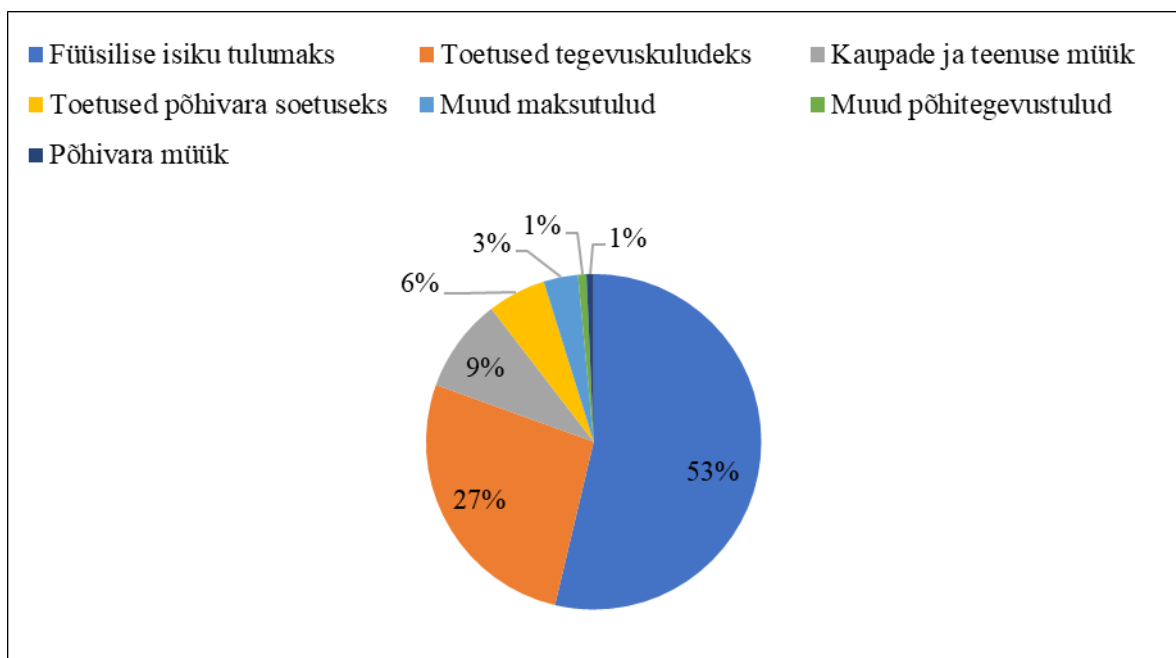
Omavalitsuse ülesandeid võib liigitada veel vabatahtlikeks ja kohustuslikeks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel on kohaliku omavalitsuse ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalse andmist, eakate hoolekannet, kultuuri-, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu (Kohaliku omavalitsuse korralduse... 1993, §6 lg 1). Lisaks peab kohalik omavalitsus korraldama enda valduses olevate koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist (*Ibid.*, § 6 lg 2). Kohustuslikeks ülesanneteks saab pidada näiteks sotsiaaltoetuste maksmist ning lasteaiakohtade võimaldamist. Vabatahtlike ülesannete näiteks võib tuua kultuuriürituste korraldamist või heakorra teostamist. Kui kohustuslike ülesannete puhul saab omavalitsus otsustada vaid ülesannete täitmise viisi üle, siis vabatahtlike ülesannete puhul on omavalitsusel õigus otsustada nii täitmise viisi, aja kui ulatuse üle ning lisaks ka ülesande mittetäitmise üle.

Nii tegevusvaldkonna põhiste kui asutuste omamisest tulenevate funktsioonide täitmiseks vajab kohalik omavalitsus rahalisi vahendeid. Tegevuste finantseerimiseks vajalike rahaliste vahendite arvestamise aluseks on eelarve. Kohaliku omavalitsuse eelarve on põhiseaduse alusel iseseisev (Eesti Vabariigi põhiseadus 1992, § 157). Demokraatlikult moodustatud otsuseid langetavatel kohalikel omavalitsustel on oma kohustuste täitmiseks vajalike vahendite ja viiside ning tarvilike rahaliste vahendite suhtes ulatuslik autonoomia (Kukk 2012: 8). See tähendab, et kohaliku omavalitsuse eelarve ei ole riigieelarvega seotud ning iga omavalitsusüksus otsustab ise, millises mahus oma ülesandeid täidab. Omavalitsus peab planeerima oma tegevusi ning nende täitmiseks vajalikke rahalisi vahendeid.

Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve sisaldab põhitegevuse tulude ja -kulude, investeerimistegevuse, finantseerimistegevuse ja likviidsete varade muutuste plaani. Eelarve kinnitatakse üheks eelarveaastaks ning selle aluseks on mitmeks eelarve perioodiks kavandatud eelarvestrateegia. Eelarvestrateegia on pikemaajalisem plaan arengukavas sätestatud eesmärkide täitmiseks planeeritavate tegevuste finantseerimiseks. (Kohaliku omavalitsuse üksuse... 2010, § 2–20) Eelarve planeerimine ning sellest kinni pidamine on

omavalitsuses väga oluline. See peab tagama püstitatud eesmärkide täitmise ning jätkusuutliku tegevuse. Eelarveliste vahendite kasutamine peab olema avalik ning teenima kohalike elanike huve.

Omavalitsusüksuste sissetulekud koosnevad maksudest, toetustest, teenuste müügist, muudest tuludest, põhivara jm vara müügitulust, põhivara soetuseks saadavast sihtfinantseerimisest ning finantstuludest (*Ibid.*, § 2 p 5). Omavalitsussektori tulude osakaal Eestis on ligikaudu 25% kogu valitsussektori tuludest (Liivik 2019). Ülevaade Eesti omavalitsusüksuste sissetulekute struktuurist 2019. aasta tegelike tulude laekumise alusel on kajastatud joonisel 1 ning see on viimastel aastatel püsinud suhteliselt muutumatu.



**Joonis 1.** Ülevaade Eesti kohalike omavalitsuste sissetulekute struktuurist 2019. aasta eelarvete tegelike tulude laekumiste alusel. Autori koostatud (Eelarvearuanne 2019 alusel).

Laekunud sissetulekutest moodustavad suurima osa maksutulud, sh eelkõige füüsilise isiku tulumaks (joonis 1). Tulumaksu määra ja kohalikele omavalitsustele laekuva osa suuruse otsustab Vabariigi Valitsus, omades seeläbi suurt mõjuvõimu kohaliku omavalitsuse tulude kujunemise üle (Reiljan, Timpmann 2010 :388). Tulumaksu seaduse alusel laekus 2016. ja 2017. aastal 11,60%, 2018. aastal 11,86% ning 2019. aastal 11,93% residendist füüsilise

isiku maksustatavast tulust elukohajärgsele omavalitsusüksusele (Tulumaksuseadus 1999, § 5 lg 1). Muude maksude osakaal kohalikus eelarves jääb pigem väikeseks (joonis 1).

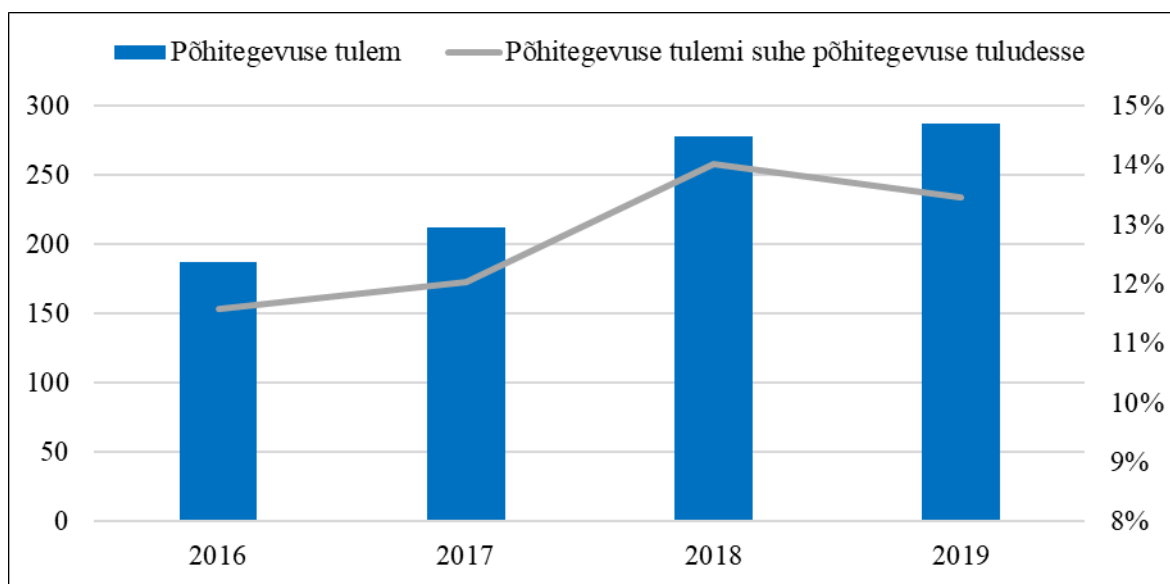
Teise suurema sissetulekute grupi moodustavad toetused (*Ibid.*). Siinhulgas kajastatakse riigi eraldisi tasandus- ja toetusfondist ning muid projektipõhiseid toetusi, mida taotletakse erinevatest meetmetest. Tasandusfondi eesmärk on omavalitsusüksuste eelarveliste võimaluste ühtlustamine ning toetusfond koosneb valdkondlikest toetusliikidest kohalike omavalitsuste ülesannete täitmiseks. (Rahandusministeerium 2019a)

Toetusfondi vahendusel makstavates valdkondlikes toetusliikides toimuvad pidevalt muudatused seoses keskvalitsuse poliitiliste otsustega omavalitsuste ülesannetest. 2019. aasta toetusfond sisaldas vahendeid üldhariduskoolide ülalpidamiseks, kohalike teede hoolduseks, toimetulekutoetuse maksmiseks, asendus- ja järelhooldusteenuseks, koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukuludeks, huvihariduseks, matusetoetuseks, raske ja sügava puudega lastele abi osutamiseks ning rahvastikutoimingute kuludeks (Tasandus- ja toetusfond 2019). Võrreldes 2016. aasta toetusfondi 2019. aasta fondiga saab erinevustena välja tuua, et 2016. aastal asendus- ja järelhooldusteenuseks, koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukuludeks, huvihariduseks, matusetoetuseks, raske ja sügava puudega lastele abi osutamiseks ning rahvastikutoimingute kuludeks toetused puudusid, kuid sisaldasid vahendid vajaduspõhise peretoetuse maksmiseks (Tasandus- ja toetusfond 2016, 2019). Mõned muudatused põhinevad maavalitsuste kaotamisel ning nende funktsioonide üleandmisel kohalike omavalitsuste eelarvetesse, näiteks asenduskoduteenuse ning rahvastikutoimingutega seonduv. Mõnel juhul on tegemist varasemalt sihtotstarbeliste toetuste ümbervormistamisega toetusfondi osaks, näiteks raske ja sügava puudega lastele abi osutamise kaaskasnev.

Vaadeldes Eesti omavalitsusüksuste sissetulekute dünaamikat enne ja pärast haldusreformi (Eelarvearuanne 2016, 2017, 2018, 2019), võib märgata, et sissetulekute jaotumine rahastamisallikate lõikes on olnud üsna stabiilne. Sissetulekute kasvu suurim mõjutaja on olnud füüsilise isiku tulumaksu laekumise tõus, mis on sõltunud nii omavalitsustele laekuva tulumaksumäära osa suurendamisest 2018. ja 2019. aastal, kui ka keskmise brutokuupalga kasvust 1146 eurolt 2016. aastal 1407 euron 2019. aastal (PA001). Toetused tegevuskuludeks on oluliselt kasvanud 2018. aastal ning selles sisaldub aastane toetusfondi tõus 28% ning tasandusfondi tõus 17% (Eelarvearuanne 2017, 2018). Omavalitsuste tegevuskulude toetuste kasvu mõjutavad nii riiklike ülesannete lisandumine 2018. aastal, kui

ühinemistoetuste maksmine alates 2017. aastast. Kolme aasta jooksul makstud ühinemistoetuste kogusumma oli 64,5 miljonit eurot ning see oli määratud 47-le vabatahtlikult ühinenud omavalitsusüksusele (Kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude...). Põhivara soetuseks saadud toetuste maht on suurenenud 2017. ja 2018. aastal (Eelarvearuanne 2016, 2017, 2018).

Omavalitsusüksuste põhitegevuse tulude maht 2016. aastal oli 1,6 miljardit eurot ning 2019. aastal 2,1 miljardit eurot. Põhitegevuse kulude maht 2016. aastal oli 1,4 miljardit eurot ning 2019. aastal 1,8 miljardit eurot. Põhitegevustulem on vaadeldaval perioodil kasvanud 0,2-lt miljardilt eurolt 0,3-e miljardi euroni. (Eelarvearuanne 2016, 2019). Kuna põhitegevuse tulemi absoluutsumma suuruse alusel ei saa anda hinnangut omavalitsuste finantsseisundile, tuleb omavalitsuste jooksvatest tegevustest ülejääva raha tuvastamiseks kogutulust analüüsida põhitegevuse tulemi suhet põhitegevuse tuludesse (Liivik 2019). Eesti omavalitsuste põhitegevuse tulem ning põhitegevuse tulemi suhe põhitegevuse tuludesse aastatel 2016–2019 on kajastatud joonisel 2.



**Joonis 2.** Eesti kohalike omavalitsuste põhitegevuse tulem (miljonites eurodes) ning põhitegevuse tulemi suhe põhitegevuse tuludesse (%) kokku aastatel 2016–2019. Autori koostatud (Eelarvearuanne 2016, 2017, 2018, 2019 alusel).

2018. ja 2019. aastal on Eesti omavalitsuste põhitegevuse tulemi suhe põhitegevuse tuludes kokku võrreldes 2016. ja 2017. aastaga märkimisväärselt suurenenud (joonis 2). See viitab omavalitsuste võimekuse kasvule ning näitab omavalitsuste suutlikkust jooksvate tulude arvelt finantseerida investeeringuid ning maksta tagasi laene ja intresse. Siinkohal aga ei tohi unustada, et näitaja, mis kajastab kõikide Eesti omavalitsuste põhitegevuse tulemi suhet põhitegevuse tuludes kokku, ei ole üldistatav igas omavalitsuses.

Eestis on kohalike omavalitsuste finantstegevuse järgimiseks ja suunamiseks keskvalitsuse poolt kehtestatud finantsdistsipliini tagamise reeglid põhitegevuse tulemi väärtusele ning lubatavale netovõlakoomusele. Põhitegevuse tulude ja -kulude vahe ei tohi aruandeaasta lõpu seisuga olla negatiivne (Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise... 2010, § 33 lg 1–2). Lubatav netovõlakoomus võib aruandeaasta lõpul ulatuda lõppenud aasta põhitegevuse tulemi kuuekordse vaheni, kuid ei tohi ületada sama aasta põhitegevuse tulude kogusummat (*Ibid.*, § 34 lg 3). Põhitegevuse tulemi tasakaalu nõudega tagatakse omavalitsuse põhitegevuse kulude rahastamine vaid põhitegevuse tulude arvelt ning välistatakse võimalus katta jooksvaid kulusid laenuvahenditega. Netovõlakoomuse ülempiiri nõudega kontrollitakse omavalitsuse laenukoormuse mahtu ning selle eesmärk on säilitada omavalitsuse võimekus pakkuda avalikke teenuseid ka majanduslanguse aastatel. Põhitegevuse tulemi ja netovõlakoomuse alusel saab anda esmase hinnangu omavalitsuse finantstegevuse kohta.

Kohaliku omavalitsuse mõiste käsitlemisel tuleb arvestada selle erinevaid tähendusi, mis on kogukondliku elu korraldamise vorm, haldusterritoriaalne üksus, kohaliku omavalitsuse organ ning avaliku võimu kandja. Kohaliku omavalitsuse põhieesmärk on kogukonna vajadustele ja eelistustele vastavate avalike teenuste pakkumine. Selle täitmiseks on omavalitsustel palju erinevaid valdkondlike funktsioone, mis on seotud sotsiaalteenustega, noorsootööga, elamumajandusega, heakorraga, jäätmehooldusega, teede korrashoiuga ning ruumilise planeerimisega. Lisaks peab omavalitsus korraldama enda omanduses olevate kohalike asutuste ülalpidamist. Kohaliku omavalitsuse ülesanded tulenevad kohalikust või riiklikust huvist ning jaotuvad kohustuslikeks või vabatahtlikeks.

Oma funktsioonide täitmiseks vajab kohalik omavalitsus rahalisi vahendeid ja nende arvestamise aluseks on iseseisev eelarve. Omavalitsuse sissetulekud koosnevad maksudest, toetustest, teenuste müügist ning muudest tuludest ning nendest suurima osa moodustab kohalike elanike makstud füüsilise isiku tulumaks. Toetuste hulgas on riigieelarvest

makstavad vahendid valdkondlikeks toetusteks ja erineva võimekusega omavalitsuste eelarveliste võimaluste ühtlustamiseks. Kohaliku omavalitsuse eelarvetesse laekuvates tuludes toimuvad pidevalt muutused. Füüsilise isiku tulumaksu laekumise muutused on sõltuvuses maksumaksjate arvust, nende keskmisest sissetulekust ning keskvalitsuse otsusest kohalikule omavalitsusele edastatava tulumaksu osa suuruse kohta. Lisaks muutuvad koos keskvalitsuse poliitiliste otsustega omavalitsuste ülesannetes ka toetuste mahud ja valdkonnad. Kohalike omavalitsuste sissetulekute jaotumine rahastamisallikate lõikes on ajavahemikul 2016–2019 olnud üsna stabiilne.

Vaadeldaval perioodil on omavalitsusüksuste põhitegevuse tulude maht kokku kasvanud rohkem kui kulude maht. Omavalitsuse finantstegevuse hindamiseks tuleb võrrelda erinevate perioodide põhitegevuse tulemi suhet põhitegevuse tuludesse ning see näitab haldusreformi järgselt märkimisväärset tõusu. Selle alusel võib eeldada omavalitsuste finantsvõimekuse positiivset muutust, mis peaks väljenduma omavalitsuse suutlikkuses jooksvate tulude arvelt finantseerida uusi investeeringuid ning maksta tagasi varasemaid laene. Kohaliku omavalitsuse üksuse investeeringute tegemise võimekus on eelduseks oma kodanike vajadustele ja eelistustele vastavate avalike teenuste jätkusuutlikuks osutamiseks.

## **1.2. Kohaliku omavalitsuse finantsvõimekuse hindamine**

Kõikjal on kasvamas kohalike omavalitsuste roll avalike teenuste osutamisel ning sellega koos suurenevad ka ootused omavalitsuste finantsvõimekusele. Finantsvõimekuse mõõtmine ja hindamine on oluline nii elanikele, omavalitsuse juhtidele kui riikidele. Finantsvõimekuse hinnanguid saab kasutada omavalitsuste tugevate ja nõrkade külgede väljaselgitamiseks, finantsseisundi jälgimiseks aja jooksul, vastastikuseks võrdlemiseks ning finantsseisundit mõjutavate tegurite väljaselgitamiseks. Kohaliku omavalitsuse finantsvõimekuse hindamiseks on eelkõige vaja defineerida „finantsvõimekuse“ mõiste ning leida selle hindamiseks sobilikud meetodid.

Kohaliku omavalitsuse finantsvõimekusel puudub universaalne definitsioon, kasutusel on palju erinevaid määratlusi selle mõiste tõlgendamisel ja termini kasutamisel. Omavalitsuste

finantsvõimekuse hindamise uuringutes kohtab harva „finantsvõimekuse“ termini kasutamist. Selle asemel kohtab termineid nagu finantstulemus, finantstervis, fiskaalervis ning pikaajaline maksevõime. Lisaks kasutatakse negatiivse alatooniga termineid – finantsstress, fiskaalstress, fiskaalprobleem ja eelarvekriis. Nende kõigi puhul peetakse üldjuhul silmas vajadust tagada omavalitsuse piisavalt tugev finantspositsioon koos tegevuse jätkusuutlikkusega. Seega võib omavalitsusüksuse finantsvõimekust samastada omavalitsuse jätkusuutlikkusega.

Ritonga jt määratlevad kohaliku omavalitsuse finantsvõimekust läbi omavalitsusüksuse võime täita oma rahalisi kohustusi õigeaegselt ning osutada kogukonnale avalikke teenuseid jätkusuutlikult (Ritonga jt 2012: 39). Omavalitsuse finantsvõimekuse keskseks teguriks peetakse omavalitsuse suutlikkust täita oma elanike soove ja vajadusi (Crosby ja Robbins 2013: 523). Kloha jt määratlevad omavalitsusüksuse probleemse finantsseisundi olukorrana, milles kohalikud omavalitsused ei suuda täita oma kohustusi ning standardeid toimimise ja ühiskonna vajaduste osas mitmel järjestikusel aastal (Kloha jt 2005: 314). Finantsvõimekuse kõige laialdasem mõiste on omavalitsuse võime täita oma rahalisi kohustusi õigeaegselt, suutlikkus teenida piisavalt tulusid, et rahastada vajalikke teenuseid praegu ja tulevikus ning suutlikkus pakkuda ja säilitada teenindustaset, mida kodanikud vajavad ning soovivad (Wang jt 2007: 3-4). Nendes määratlustes esitatakse kohaliku omavalitsuse finantsvõimekust läbi nelja aspekti – rahaliste kohustuste täitmise, ressursside olemasolu, avalike teenuste osutamise ning jätkusuutlikkuse.

Äriettevõtte finantsvõimekust defineeritakse võimena hankida kapitali halbadel aegadel (Kapitali struktuur). Selle mõõtmiseks kasutatakse erinevaid finantsnäitajate suhtarve, mille kohta on avaldatud piisavalt vastavat teoreetilist ja empiirilist teaduskirjandust. Kohaliku omavalitsuse finantsolukorra analüüsimisel äriettevõtte hindamiseks sobilikke suhtarve kasutada ei saa, sest avalike teenuste pakkumisel puudub kasumile orienteeritus. Finantsvõimekuse mõõtmiseks avalikus sektoris on vaja lisaks finantsnäitajatele kaasata analüüsi mittefinantsnäitajad, mis omakorda raskendavad nii näitajate valikut, kui mõõtmist.

Avaliku sektori finantsvõimekuse hindamise kohta on teoreetilist teaduskirjandust raske leida. Seda tühimikku täidavad erinevates riikides viimastel aastakümnetel läbiviidud uuringud, kus püütakse välja selgitada finantsraskustes omavalitsusi kirjeldavaid finants- ja mittefinantsnäitajaid. Valik erinevatest kohalike omavalitsuste finantsvõimekuste uuringutest koos kasutatud indikaatorite ja analüüsimeetoditega on esitatud tabelis 1.



**Tabel 1.** Valik erinevate autorite poolt kasutatud omavalitsusüksuste finantsvõimekuse hindamise indikaatoreid ja analüüsimeetodeid koos uuringu ulatusega. Autori koostatud (Handoyo, Anas, Yudianto 2019, Lohk 2015 jt alusel)

Autorid	Indikaatorid ja analüüsimeetodid	Uuringu ulatus
Handoyo, Anas, Yudianto (2019)	Kümne finantssuhtarvu alusel ning nelja kvartiili abil üldskoori määramine, trendianalüüs ja sõltumatu <i>t</i> -test	27 Indoneesia omavalitsusüksust
Lohk (2015)	Diskriminant- ja logit analüüs, seitsme sõltumatu muutujaga mudeli modelleerimine	213 Eesti omavalitsusüksust
Galariotis, Guyot, Doumpos, Zopounidis (2015)	Mitme tunnusega võrdlusuuringute meetod, sh mitme kriteeriumiga tulemusindeksi leidmine MCDA modelleerimismeetodiga ning nende regressioonanalüüs	462 652 Prantsusmaa omavalitsusüksust
Turley, Robbins, McNena (2015)	Võrdlusanalüüs, seitsme finantsnäitaja skoori alusel üldhinde määramine	34 Iirimaa omavalitsusüksust
Cohen, Doumpos, Neofytou, Zopounidis (2012)	Simulatsioonanalüüs, viie palli skaalal finantsreitingu määramine kuue suhtarvu alusel ning kuue sõltumatu muutujaga mudeli modelleerimine	364 Kreeka omavalitsusüksust
Trussel, Patrick (2009)	Logit analüüs, seitsme sõltumatu muutujaga mudeli modelleerimine	2566 Ameerika omavalitsusüksust
Zafra-Gomez, Lopez-Hernandez, Hernandez-Bastida (2009)	12-ne suhtarvu klasteranalüüs	699 Hispaania omavalitsusüksust
Andres, Boyne (2009)	Kulude statistiline analüüs, sh elanike arvu ja struktuuri mõju administratiivsele efektiivsusele	384 Inglismaa omavalitsusüksust
Jones, Walker (2007)	Seitsme sõltumatu muutuja regressioonanalüüs	172 Austraalia omavalitsusüksust
Kloha, Weissert, Kleine (2005)	Kümne punkti skaalal fiskaalstressi mõõtmine üheksa finants- ja mittefinantsnäitaja alusel	150 Ameerika omavalitsusüksust

Mitmes omavalitsuste finantsseisundi uuringus on nende autorid jõudnud finantsraskustesse sattumise ohu ennustusmudeli modelleerimiseni. Analüüsitavate näitajate valikul ja hindamiskriteeriumide leidmisel on autorid võtnud arvesse asukohariigi sotsiaalmajanduslikke tingimusi ning finantsjuhtimise põhimõtteid. See lisab usaldusväärsust ennustusmodelite sobivusele ja võimaldab nende kasutamist lähtudes omavalitsusüksuste taustsüsteemist.

Omavalitsuste finantstulemuste hindamisel on kasutatud tulemusindeksi lähenemisviisi ning statistilisi andmeanalüüsimeetodeid, sh regressioonianalüüsi ja põhikomponentide analüüsi. Tulemusindeksi lähenemisviisi puhul on määratud igale omavalitsusele punktisumma seisundi kohta, mis on leitud näiteks andmete kombineerimise teel seisundi kvartiilide alusel ning kõigi seisundite tulemuste koondamise abil, saades seeläbi üldise toimivushinnangu. Võrdlusanalüüsi on tehtud nii vastastikuse hindamise kontekstis kui aja suhtes.

Kohalike omavalitsuste finantstegevuse tulemuslikkust ja tõhusust on uuritud erinevates suundades, näiteks finantsprobleemide prognoosimine või finantsvõimekust mõjutavate tegurite tuvastamine. Viimaste hulka kuuluvad muutused fiskaalkeskkonnas ning sotsiaal-majanduskeskkonnas, elanike arvus ja asustustiheduses jne.

Kanada poliitikateaduste professor McDonald soovitab omavalitsuse finantsvõimekust vaadelda nelja mõõtme kaudu, milleks on omavalitsuse võime täita viivitamatult oma lühiajalisi rahalisi kohustusi, võime täita oma eelarvelisi rahalisi kohustusi aasta jooksul, võime täita oma pikaajalisi rahalisi kohustusi ning suutlikkus rahastada seadusega ette nähtud teenuseid vähemalt baastasemel. Mitmemõõtmeline lähenemisviis võimaldab kirjeldada, milline on omavalitsuse tase oma kodanike vajaduste rahuldamisel, võttes arvesse ka nende tuleviku ootuseid. Finantsvõimekusega peaks kaasnema omavalitsuse suutlikkus saada hakkama finantsriskidega, näiteks majanduslanguse või elanike demograafiliste muutustega. (McDonald 2018: 47)

Omavalitsuse finantsseisundi suundumuste kindlakstegemiseks on laialt levinud suhtarvude analüüs. Finants- ja mittefinantsnäitajate baasil leitud väärtused väljendatakse protsendina või proportsioonina ja seeläbi tuvastatakse aja jooksul toimunud muutused ning võrreldakse neid teiste kohalike omavalitsustega. Hinnangute andmisel kasutatakse nii võrdlust, indekseerimist kui üldskoori leidmist.

Mitmed teadlased on uurinud riigi ja kohalike omavalitsuste finantsseisundit erinevate näitajate ja kriteeriumide abil. Kuigi puudub üldine arusaam, millised näitajad kirjeldavad finantsseisundit kõige paremini, eksisteerib teadmine, et finantsvõimekus on oluline avalike teenuste tulemuslikuks, tõhusaks ning ökonoomseks osutamiseks. Paljudes riikides on kehtestatud erinevaid meetmeid eesmärgiga hinnata finantsvõimekust riigi või kohaliku omavalitsuse tasandil. (Wang jt 2007: 4) Eestis tegeleb omavalitsuste finantstegevuse suunamise ja jälgimisega Rahandusministeerium. Finantstervise hindamiseks on loodud

avalikuks kasutamiseks finantsvõimekuse radar, millega kirjeldatakse omavalitsuse finantsvõimekust 17 suhtarvu abil. Kehtestatud on reeglid netovõlakooormuse ülempiirile ja põhitegevuse tulemi väärtusele ning meetmed raske finantsolukorra ohu kõrvaldamiseks.

Tallinna Tehnikaülikooli magistrant Pirgit Lohk on oma 2015. aasta uurimustöös modelleerinud finantsraskustesse sattumise ohu ennustumudeli Eesti omavalitsusüksustele. Uuringuga tuvastati, et finantsvõimekuse kõrgeima kirjeldusvõimega muutuja on põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest. See viitab omafinantseerimisvõimekuse ja finantsraskustesse sattumise ohu tugevale seosele. Vastav näitaja peegeldab võimekust teostada omavahenditest investeringuid ning tasuda võla teenindamise kulusid, mis jätkusuutlikkuse seisukohalt on elulise tähtsusega. Teisel kohal finantsvõimekuse kirjeldusvõime poolest on materiaalse põhivara akumulieritud kulumi suhe soetusmaksumusse, mis viitab, et finantsraskustesse sattumise ohuga omavalitsustele on iseloomulik vanem põhivara võrreldes teiste omavalitsustega. (Lohk 2015)

Lisaks Pirgit Lohu 2015. aasta uuringule on Eestis läbi viidud teisigi omavalitsuste finantsvõimekusega seotud uuringuid, millest autoripoolne valik on esitatud tabelis 2.

**Tabel 2.** Valik erinevate Eesti autorite poolt kasutatud omavalitsusüksuste finantsvõimekuse hindamise indikaatorid ja analüüsimeetodid. Autori koostatud (Kivist 2019, Sarapuu 2019 jt alusel)

Autorid	Indikaatorid ja analüüsimeetodid
Kivist (2019)	Suhtarvude võrdlusanalüüs
Sarapuu (2019)	Kulude võrdlusanalüüs ja sõltumatu <i>t</i> -test
Tomberg (2017)	Struktuursete, demograafiliste ning majanduslike näitajate korrelatsioonianalüüs, sh finantsnäitajate seos elanike arvuga
Reiljan, Jaansoo, Ülper (2013)	Kogutulude, kogumaksutulude, füüsilise isiku tulumaksu, riigiarveliste eraldiste osatähtsuse näitajate võrdlusanalüüs riigi ja maakonna tasemel
Viks (2012)	Kulude struktuurianalüüs, sh eelkõige üldvalitsemiskulude osatähtsuse analüüs
Teeväli (2009)	Sotsiaalsete ja majanduslike näitajate korrelatsioonianalüüs. Analüüsitavad sotsiaalsed näitajad: elanike vanuseline struktuur, iive, tööturururve indeks jne. Analüüsitavad majanduslikud näitajad: kulude ja tulude jaotumine ning suurus elaniku kohta ja võetud ning tagasimakstav laen elaniku kohta

Kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse hindamiseks on kasutatud erinevaid meetodeid ning indikaatoreid, mis sisaldavad nii sotsiaalseid kui majanduslikke näitajaid. Kasutatavate meetodite ja indikaatorite valik võib anda erinevaid tulemusi, sõltudes analüüsi läbiviimise ajast, analüüsiandmete perioodist ning analüüsitavast piirkonnast.

Eesti omavalitsusüksuste finantsvõimekuse hindamise sobilikeks indikaatoriteks 2017. aasta haldusreformi läbiviimisel võib pidada Riigiraha portaalis avalikult kasutatava finantsvõimekuse radari mudeli näitajaid ja hindamiskriteeriume (tabel 3). Interaktiivset radari mudelit soovitatakse kasutada Eesti omavalitsuste finantsraskustesse sattumise ohu ennetamiseks ning varajases staadiumis tuvastamiseks (Rahandusministeerium 2019b).

**Tabel 3.** Finantsvõimekuse radari näitajad ja hindamiskriteeriumid Eesti kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse hindamise mudelis. Autori koostatud (Rahandusministeerium 2020a alusel)

Näitaja	Riskijoone väärtus	Väga hea väärtus
Maksevõime tase	0,48	2,00
Vahetu maksevalmiduse kordaja	0,15	1,00
Netovõlakoomuse osatähtsus ülemmäärast	1,00	0,20
Intressikulude kattekordaja	2,58	5,16
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse	10,89	2,08
Mittesihotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	0,70	0,80
Omatulude suhe tegevuskuludesse	0,56	0,70
Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	0,19	0,93
Juhtimiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	0,18	0,10
Likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	0,04	0,08
Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	0,05	0,15
Majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	0,30	0,23
10-lt suurimalt tööandjalt laekunud tulumaksu osatähtsus	0,30	0,15
Põhitegevuse tulude reaaluurdekasvu indeks	1,00	1,10
KOV-i valitsussektori töötajate osatähtsus KOV-i maksumaksjatest	0,15	0,09
KOV-i töötajate (v.a juhid) töötasu suhe KOV-i elanike keskmisesse sissetulekusse ja kõikide KOV töötajate keskmisesse töötasusse	0,78	1,00
Põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara amortisatsioonikulusse	0,93	1,10

Tabelis 3 esitatud 17 suhtarvudena leitavat finantsvõimekuse näitajat kajastatakse vastavalt kirjeldusvõimele viies kategoorias – lühiajaline maksevõime, pikaajaline maksevõime, iseseisvus, paindlikkus ning jätkusuutlikkus (lisa 8). Mudeli näitajad ja hindamiskriteeriumid baseeruvad Pirgit Lohu uurimustööl, milles analüüsiti Eesti omavalitsusüksuste finantsseisundi ning jätkusuutlikkuse näitajaid aastatel 2004–2015 ning vaadeldi eraldi kõiki riigi poolt saneeritud omavalitsusüksusi (Lohk 2017).

Mudeli autor rõhutab vajadust vaadata kõiki suhtarve üheskoos ning mitte teha ekslikke järeldusi üksikute näitajate põhjal. Kõik suhtarvud on üksteisega oluliselt seotud ja omavalitsuse finantstervist tuleb käsitleda tasakaaluna nende näitajate vahel. (*Ibid.*) See on oluline seisukoht mitme finantssuhtarvu üheaegsel kasutamisel finantsvõimekuse hindamiseks.

Finantsvõimekuse radari suhtarve on kasutanud aasta pärast haldusreformi läbiviimist oma uurimustöös haldusreformi mõjust Võrumaa omavalitsuste finantsvõimekusele Kivest (2019). Võrreldes ühe piirkonna omavalitsuste finantsvõimekust aasta enne ning aasta pärast reformi kümne suhtarvu, sh nelja maksevõime näitaja, kolme iseseisvuse näitaja ja kolme paindlikkuse näitaja abil tuvastati, et mitmel juhul kaasnes haldusreformiga finantsvõimekuse näitajate paranemine. Uurimustöö kokkuvõttes on autor soovitanud teostada sarnane analüüs mõne aja möödudes. (Kivest 2019)

Kohaliku omavalitsuse finantsseisundi vastuvõetavaim määratlus viitab valitsuse võimele täita oma kohustusi õigeaegselt ja osutada kogukonnale avalikke teenuseid jätkusuutlikult. Kogukonnale vajalike teenuste pakkumine on omavalitsusüksuse tähtsaim ülesanne ning selle täitmise tagab piisav finantseerimisvõimekus. Finantsseisundi taset ja kvaliteeti peab regulaarselt jälgima, et ennetada fiskaalprobleeme. Finantsseisundi hindamiseks on vaja teada finantsvõimekust kirjeldavaid kriteeriume.

Erinevate riikide teadlased on uurinud kohalike omavalitsuste finantsseisundit erinevate meetodite ja indikaatorite abil. Uuringutega on püütud tuvastada omavalitsuste finantsvõimekust kirjeldavaid näitajaid ning modelleerida omavalitsuste finantsraskustesse sattumise ohu ennustumudeleid. Analüüsitavate finants- ja mittefinantsnäitajate valikul on arvesse võetud asukohariigi sotsiaalmajanduslikke tingimusi ning finantsjuhtimise põhimõtteid, mis võimaldavad ennustumudelite kasutamist lähtudes omavalitsusüksuste taustsüsteemist. Finantsvõimekust on hinnatud võrdlusanalüüsi, tulemusindeksi

lähenemisviisi ning statistiliste andmeanalüüsimetodite abil. Võrdlusanalüüse on tehtud nii aja suhtes kui vastastikuse hindamise kontekstis. Finantstegevuse tulemuslikkust on uuritud erinevates suundades. Vaatluse all on olnud nii muutused omavalitsuste elanike arvus kui asustustiheduses. Finantsseisundi suundumuste kindlakstegemiseks on laialt levinud suhtarvude analüüs ning hinnangute andmiseks on kasutatud nii võrdlust, indekseerimist kui üldskoori leidmist. Paljudes riikides on kohaliku omavalitsuse finantsvõimekuse hindamise eesmärgil võetud kasutusse erinevaid meetmeid. Eestis on kehtestatud reeglid omavalitsuste netovõlakoomuse ülempiirile ja põhitegevuse tulemi väärtusele ning loodud finantsvõimekuse radari mudel. Kohalike omavalitsuste finantsraskustesse sattumise ohu ennetamiseks ning varajases staadiumis tuvastamiseks loodud radari mudel võimaldab jälgida ja hinnata kohalike omavalitsuste finantsvõimekust 17 suhtarvu abil erinevatel perioodidel. Finantsseisundi kirjeldamiseks sobivaima näitaja ja kriteeriumi kohta üldine arusaam puudub. Eesti kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse hindamiseks 2017. aasta haldusreformi läbiviimisel võib kasutada võrdlusanalüüsi ning sobilikeks indikaatoriteks võib pidada omavalitsuste finantsvõimekuse radari mudeli näitajaid. Kuna erinevaid suhtarve tuleb vaadelda üheskoos, siis ülevaate saamiseks võib kasutada finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete alusel iga omavalitsuse finantsvõimekust üldistava hinnangu leidmist üldskoori abil.

### **1.3. Haldusreform ja selle läbiviimine Eestis 2017. aastal**

Kogu maailmas koonduvad jõukus ja rahvastik ning süveneb ääremaastumine. Elanikkonna vananemine toob kaasa maksumaksjate arvu vähenemise ning suureneva vajaduse sotsiaalteenustele. Lisaks kasvavad elanike ootused avalike teenuste kvaliteedile. Majanduslike probleemide lahendusena on paljudes riikides nähtud haldusreforme, mis viimastel aastakümnetel on toonud kaasa väiksemate omavalitsusüksuste liitumise suuremateks. Liitumises nähakse potentsiaali muutuda efektiivsemaks, elujõulisemaks ning jätkusuutlikumaks.

Haldusreformi on defineeritud hästi läbikaalutletud ja teadlikuks muudatuseks, mis viiakse läbi avaliku sektori organisatsioonis või süsteemis selle struktuuri, tööprotsessi või kvaliteedi parandamiseks (Gow 2012: 1). Seega võib haldusreformiga kaasnevate muudatuste eesmärgiks pidada avaliku sektori tegevuse muutmist efektiivsemaks.

Haldusreformi käsitlevate teedrajavate uuringute autor Gerald Caiden on määratlenud haldusreformi inimese poolt kunstlikult esile kutsutud ümberkujundava protsessina, millega kaasneb alati teatud vastupanu. (Caiden 1969: 8–9). Selles väljenduvad haldusreformi kolm põhimõtet. Esiteks ei ole haldusreform juhuslik, automaatne ega loomulik protsess, teiseks on tegu ümberkujundamise ja muutmisega ning kolmandaks on reformi puhul tegemist jõu demonstreerimisega.

Kohalike omavalitsuste reforme on liigitatud läbi erinevate vaatenurkade. Esmalt püütakse reforme selgitada lähtuvalt heaoluriigi arengust, seejärel määratletakse reforme funktsionaalsuse seisukohast ning lõpuks eksisteerib veel poliitiline perspektiiv. Mõnel juhul on reformid olnud ajendatud suurlinnapiirkondade haldamisest. Sagedamini on reformide eesmärgiks olnud muuta kohalike omavalitsuste suuruseid või luua uus valitsustasand. Ümberkorraldamine on läbi viidud ka selleks, et jagada ümber pädevusi olemasolevate valitsustasandite vahel või on nende eesmärk olnud kohalike omavalitsuste sisemise korralduse ning toimimise muutmine. (Brans 1992: 429–430) Kohaliku omavalitsuse ümberkorraldamise olemus tuleneb reformi eesmärgist ja ulatusest ning need on sõltuvuses riigi nägemusest ja valikutest.

Haldusreformi ülimaks eesmärgiks peetakse süsteemi muutmist riigi parema toimimise nimel (Laar 2000: 40, Gow 2012: 1). Eesti pikaaegne peaminister ja ajaloolane Mart Laar on haldusreformi eesmärgi sõnastamisel toonud välja vajaduse „optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav, innovatiivne, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine, kus protsessid on avatud ja läbipaistvad ning ametnikud oma tegude eest rahvale ja poliitikutele vastust andvad” (Laar 2000: 40). Selles seisukohas haldusreformi eesmärgist väljendub lisaks eelnevatele veel avatuse, läbipaistvuse ning vastutustundlikkuse põhimõte.

Eesti riik on taasiseseisvumisest alates soodustanud kohalike omavalitsuste ühinemist eesmärgiga parandada omavalitsusüksuste haldussuutlikust ja korrastada haldusterritoriaalset jaotust. Kokku ühines aastatel 1996–2014 Eestis 71 kohaliku

omavalitsuse üksust ning omavalitsuste koguarv vähenes 254-lt 213-ni. Kuna riik ei näinud nendes ühinemistes piisavat mõju omavalitsussüsteemi võimekuse kasvule tervikuna, lepiti 2015. aasta kevadel Vabariigi Valitsuse tegevuskavas kokku laiaulatusliku haldusreformi läbiviimises. Reformi eesmärgiks seati tugevate omavalitsuste loomine, kus suudetakse terviklikult arendada kohalikku elu ning tagada elanikele heal tasemel avalikud teenused. (Rahandusministeerium 2019d)

2016. aastal Eestis vastu võetud haldusreformi seaduses on sätestatud reformi eesmärgiks toetada omavalitsusüksuste võimekuse kasvu kvaliteetsete avalike teenuste pakkumisel, piirkondade arengueelduste kasutamisel, konkurentsivõime suurendamisel ja ühtlasema piirkondliku arengu tagamisel. Valdade ning linnade haldusterritoriaalse korralduse muutmise tulemusena nähti võimalust suurendada omavalitsusüksuste võimet iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu ning täita seadusest tulenevaid ülesandeid. (Haldusreformi seadus 2016, § 1 lg 2) Sellest võib järeldada, et haldusreformiga sooviti parandada omavalitsuste võimekust ja seeläbi tõsta avalike teenuste taset kõikides Eesti piirkondades. Omavalitsuste ühendamise eesmärk oli luua kogu Eesti territooriumil omavalitsusüksused, kes on suutlikud rahastama oma tegevusi ning võimekad pakkuma kogukonnale vajalikke teenuseid ja kavandama arengut.

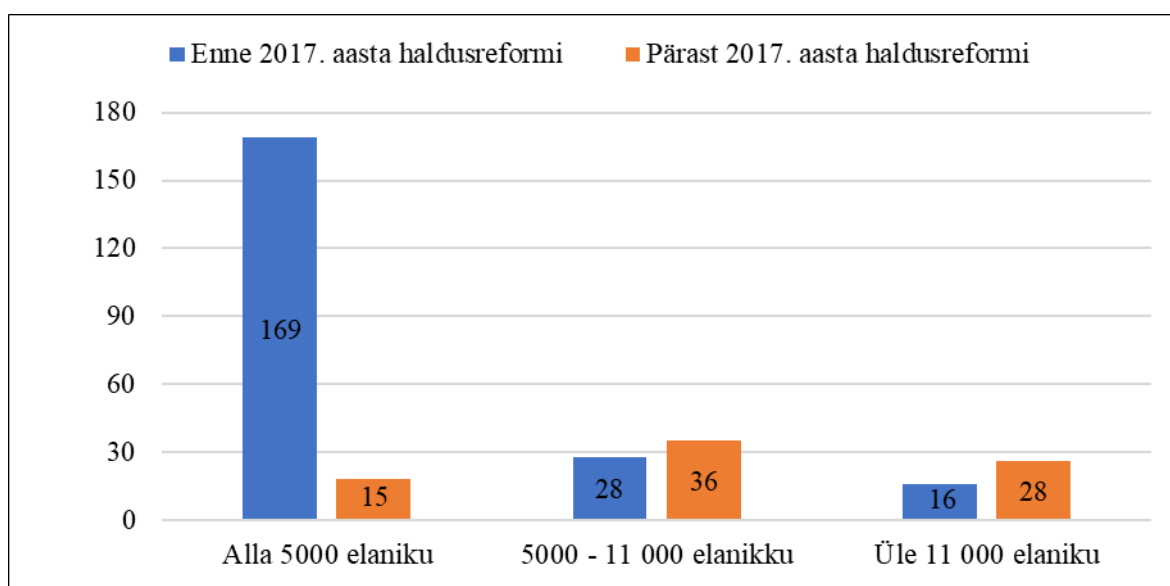
Seadusega kehtestati omavalitsusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumina 11 000 elanikku ning miinimumsuuruse kriteeriumina 5000 elanikku ja mõned võimalikud erandid. Omavalitsusüksuste haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks oli kaks erinevat võimalust – ühinemine või liitumine ning kaks erinevat algatuse viisi – vabatahtlik või sunniviisiline. Vabatahtliku ühinemise soodustamiseks nähti seadusega ette ühinemistoetuse maksmist ja muid soodustusi, sh vabatahtliku ühinemise järgselt ametist lahkunud omavalitsusjuhtidele kuni ühe aasta palga suurust kompensatsiooni. 2017. aasta alguseks pidid omavalitsused esitama riigile volikogu otsuse ühinemise taotlemise kohta, et täita 5000 elaniku kriteerium.

Selle tulemusena kinnitati 47 vabatahtlikku ühinemist, milles osales 160 omavalitsusüksust (Rahandusministeerium 2019d). Kohaliku omavalitsuse üksuste puhul, kus miinimumkriteeriumi ei täidetud ning volikogu otsust ühinemise taotluse kohta ei esitatud, algatas Vabariigi Valitsus nn sundühendamise (Haldusreformi seadus 2016, § 9 lg 2). Seda tehti 26 omavalitsuse osas, kes miinimumkriteeriumile ei vastanud ja ühinemistaotlust ei esitanud ning kümne ühinemise puhul, kus jäädi alla miinimumkriteeriumi. Kümne omavalitsuse puhul loobuti sundühendamisest osaliselt või täielikult ning ülejäänud



valitsuse algatatud ühinemised viidi lõpule. Erand tehti neljale väikesaarele. (Rahandusministeerium 2019d)

2017. aastal vähenes haldusreformi käigus Eesti omavalitsuste arv 213-lt 79-le. Ühinemises osales kokku 185 omavalitsusüksust ning selle tulemusena moodustati 51 uut kohaliku omavalitsuse üksust. Kuna haldusreformi käigus ühinesid pigem väiksemad ja hõredamini asustatud omavalitsusüksused, siis reformi käigus ühinenud omavalitsustes elas 2019. aasta alguse seisuga 44% kogu Eesti elanikest. Territooriumi poolest seevastu moodustavad ühinemise käigus loodud uued omavalitsused 91% kogu Eesti territooriumist. Kui omavalitsuste keskmine elanike arv enne reformi oli 6349, siis reformi järgselt oli see 17 118. Mediaan elanike arv tõusis reformiga 1887-lt 7865-le. (Viks 2019: 3) Omavalitsuste suuruste erinevused elanike arvu alusel enne ja pärast reformi on kajastatud joonisel 3.



**Joonis 3.** Eesti omavalitsusüksuste jaotumine elanike arvu gruppide alusel enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi. Autori koostatud (Rahandusministeerium 2019d alusel).

2017. aasta haldusreformiga saavutati alla 5000 elanikuga omavalitsuste oluline vähendamine ning üle 11 000 elanikuga omavalitsuste märkimisväärne tõus (joonis 3). Viimast peeti haldusreformi seaduses haldusüksuse soovitusliku suuruse kriteeriumiks (Haldusreformi seadus 2016, § 1 lg 3) ja selle saavutamisel vabatahtliku liitumise läbi nähti seadusega ette täiendava ühinemistoetuse maksmist (*Ibid.*, § 21 lg 7).

Haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuses kahtlejate ring ei olnud väike. 2016. aastal pöördus 26 omavalitsusüksust oma õiguste kaitseks Riigikohtusse haldusreformi põhiseaduspärasuse kontrolliks. 2016. aasta viimastel päevadel kuulutas Riigikohus haldusreformi seaduse põhiseadusega kooskõlas olevaks (Haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse... 2016). Riigikohtu otsuse avalikustamine vaid mõned päevad enne ühinemistaotluste esitamise tähtaega võis võtta mõnelt reformi peatamise või aeglustamise otsust oodanud omavalitsusüksuselt võimaluse viia lõpuni vabatahtlik ühinemine (Rahandusministeerium 2019d).

Viimase haldusreformini jõudmine ja põhjendamine on leidnud palju kajastamist ning paljude poolt on reformi läbiviimine õnnestunuks tituleeritud. Rahandusministeeriumi poolt on välja toodud pikk nimekiri reformi läbiviimise õnnestumise teguritest koos põhjendustega (Rahandusministeerium 2019d). Kuid on ka vastupidiseid arvamusi.

Pikaaegne Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskonna dekaan ja professor Sulev Mäeltsemees on toonud välja pärast 2017. aasta kohalike omavalitsuste volikogude valimisi meedias kõlanud eksitavad väited, et “pikka aega üksnes räägitud haldusreform on lõpuks ära tehtud” ja „haldusreform on viidud lõpuni“ ning mitte nii resoluutses sõnastuses, kuid samas tähenduses, et „haldusreform on Eesti riigis vormiliselt tehtud“ (Mäeltsemees 2018: 120). Tema nägemus 2016. aastal algatatud haldusreformi õppetundidest on esitatud kogumikus „Haldusreform 2017“.

Negatiivse hinnangu 2016–2017. aasta haldusreformi läbiviimisele on andnud poliitik ja vandeadvokaat Paul Varul, kelle arvates on see heaks näiteks, kuidas reforme ei tohiks läbi viia. Sarnaselt Mäeltsemehe (2018: 120) arvamusega kritiseerib Varul haldusreformi taandumist vaid haldusterritoriaalseks reformiks, kus keskseks küsimuseks sai valdade ja linnade ühendamise, sh sundühendamise. Pelgalt elanike arvu alusel valla või linna haldussuutlikkust hinnata olevat väär ning elanike arvul saaks olla tähendus vaid koostoimes teiste kriteeriumitega. (Varul 2019) Elanike miinimumarvu seadmist haldusreformi keskseks kriteeriumiks on küsitavaks hinnanud ka Riigikontrolli peakontrolör Airi Mikli oma artiklis „2017. aasta haldusreformi õppetunnid“. Tema seisukoha alusel andnuks optimaalse suuruse põhimõtte konkreetse piirkonna oludele paremini vastava tulemuse. (Mikli 2018: 603) Lisaks seab Mikli kahtluse alla reformiga väljakuulutatud eesmärgi täitmise – muuta kõik omavalitsused võimekaks (*Ibid.*: 596). Haldusreformi läbiviimise negatiivsetest

hinnangutest ning kirjeldatud õppetundidest võib järeldada, et kõikidel juhtudel ei pruugi uued omavalitsusüksused kogeda võimekuse kasvu.

Eesti Koostöö Kogu poolt tehtud ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks sisaldavad tõdemust, et kuigi üldistusi omavalitsusüksuste ühinemiste majandusliku mõttekuse kohta on väga raske teha ning iga liitumist tuleb hinnata eraldi, siis vabatahtlikud ühinemised on olnud edukamad, kui sunniviisilised (Omavalitsuskorralduse... 2014: 7). Seega on põhjendatud 2017. aasta haldusreformi mõju uurimine just sunniviisiliselt liitunud omavalitsuste puhul.

Haldusreformide eesmärk on muuta riigi parema toimimise nimel avaliku sektori tegevust efektiivsemaks. Reformi puhul on tegu ümberkujundava protsessiga, millega kaasneb tihti jõu demonstreerimine. Haldusreforme võib liigitada lähtuvalt heaoluriigi arengust, funktsionaalsuse seisukohast ning poliitilisest perspektiivist. Kohaliku omavalitsuse ümberkorraldamine sõltub riigi nägemusest ja valikutest. Eesti riigis on taasiseseisvumisest alates soodustatud kohalike omavalitsuste liitumisi. Sellest hoolimata jäi vabatahtlike ühinemiste arv aastatel 1996–2014 Eestis pigem tagasihoidlikuks. Laiaulatusliku haldusreformi läbiviimises lepiti valitsuses kokku 2015. aastal. Haldusreformiga sooviti luua kogu Eesti territooriumil omavalitsusüksused, kes on jätkusuutlikud ning võimekad pakkuma kogukonnale vajalikke teenuseid. Vabatahtliku ühinemise soodustamiseks nähti seadusega ette ühinemistoetuse maksmist ja suurem osa omavalitsusüksustest liitus vabatahtlikult. Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiks määrati 5000 elanikku ning see võeti aluseks sundühendamise läbiviimisel. Reform viidi lõpule 2017. aastal ning selle käigus vähenes oluliselt omavalitsusüksuste arv.

2017. aasta haldusreformi läbiviimise erinevaid nüansse on kritiseerinud mitmed ühiskonnategelased. Välja on toodud kriitika haldusreformi taandumisest vaid haldusterritoriaalseks reformiks ning elanike miinimumarvu seadmisest haldusreformi keskseks kriteeriumiks. 2016–2017. aastal läbiviidud haldusterritoriaalsel reformil on kindlasti nii plusse kui miinuseid. Reformi tegelikke tulemusi on täna veel liiga vara hinnata. Reformi mõjude analüüsimiseks omavalitsuste teenuste kvaliteedile ja kättesaadavusele ning omavalitsuse korraldusele peab uutele, 2018. aastal tööd alustanud valdadele ja linnadele aega andma. Analüüse finantsvõimekuse muutuste hindamiseks võib aga juba teha. Haldusreformi läbiviimise negatiivsetest hinnangutest tulenevalt vajame teadmist, kuidas muutusid sundühendatud valdade ning linnade finantsvõimekuse näitajad.

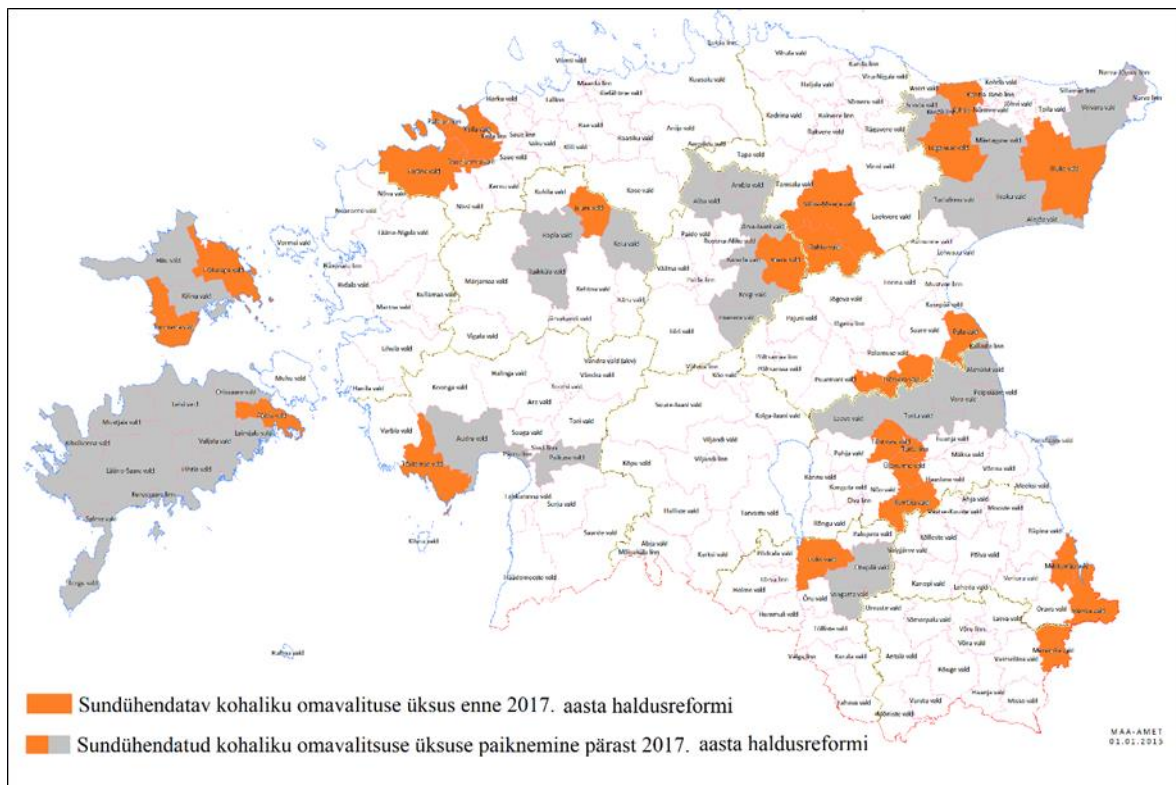
## **2. HALDUSREFORMI MÕJU SUNDÜHENDATUD KOHALIKU OMAVALITSUSE FINANTSVÕIMEKUSELE**

### **2.1. Finantsvõimekuse muutuste hindamiseks kasutatud põhimõtted**

Haldusreformi eesmärk on muuta avaliku sektori tegevust efektiivsemaks. Omavalitsuste ühendamisel loodetakse olevat mõju avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamisele. Ühinenud omavalitsustes nähakse potentsiaali muutuda efektiivsemaks, elujõulisemaks ning jätkusuutlikumaks. Selle saavutamiseks peab kasvama ühinenud omavalitsuste finantsvõimekus.

Eestis 2017. aastal läbiviidud haldusreform oli väga laiaulatuslik, hõlmates 185 omavalitsusüksust. Nendest suurim osa avaldas soovi liituda vabatahtlikult. Vabariigi valitsus algatas ühinemismenetluse 26 omavalitsusele, kus miinimumkriteeriumile ei vastatud ja ühinemistaotlust ei esitatud ning 10 ühinejale, kus jäädi alla miinimumkriteeriumi (Rahandusministeerium 2019d). Algatatud ühinemistest 26 viidi lõpule.

Käesolevas uurimustöös keskendutakse nendele omavalitsusüksustele, kus miinimumkriteeriumi mittetäitmisest ja ühinemistaotluse mitteesitamisest tulenevalt algatati Vabariigi Valitsuse poolt sundühendamine, mis viidi lõpule 2017. aastal. Neid omavalitsusüksusi oli kokku 25 ning käesolevas uurimustöös käsitletakse neid sundühendatud omavalitsustena. Ülevaade uurimisgrupist on kajastatud joonisel 4.



**Joonis 4.** Sundühendatud kohalike omavalitsuste paiknemine enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi. Autori koostatud (Rahandusministeerium 2019g alusel ning kasutades Maa-ameti 2017. aasta haldusreformi eelset omavalitsuse piiride aluskaarti).

Uurimisgrupi andmete erinevuste tuvastamiseks moodustatakse võrdlusgrupp, mida käsitletakse mitteliitumistena. Võrdlusgrupis kajastatakse suuremaid omavalitsusüksusi, mille puhul liitumiskohustust 2017. aasta haldusreformiga ette ei nähtud ning omavalitsusüksusi, mille puhul Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemisi lõpule ei viidud. Uurimistööga hõlmatud omavalitsusüksuste jaotus on esitatud lisas 1.

Omavalitsusüksuste finantsvõimekuse määramiseks kasutatakse Rahandusministeeriumi kodulehel kirjeldatud finantsvõimekuse radari mudeli näitajaid ja hindamiskriteeriume (tabel 3). Ülevaade radari mudelis kasutatud suhtarvude valemitest ning kirjeldusvõimest on esitatud lisas 7.

Uurimustöös võrreldakse sundühendatud omavalitsusüksuste finantsilise võimekuse näitajaid enne ja pärast haldusreformi vana haldusjaotuse alusel. Võrdlusandmed leitakse kahe aasta keskmiste tulemustena, et tasandada võimalikke kõrvalekaldeid. Liitumiseelse

pikema perioodi andmete kasutamisest loobutakse teadlikult, sest oluliseks peetakse omavalitsuste finantsseisundi muutuste tuvastamist just sundühendamise ajal.

Uurimistöö andmetena kasutatakse teisesid andmeid Rahandusministeeriumi avalikest andmebaasidest, sh Finantsvõimekuse radar ja Riigiraha. Finantsvõimekuse näitajate liitumiseelse perioodi andmed võetakse vana haldusjaotuse alusel Rahandusministeeriumi interaktiivsest finantsvõimekuse radari mudelist ning liitumisjärgsed andmed saadakse Riigiraha portaalist. Andmed võetakse seisuga 02.03.2020, mis ei taga omavalitsuste 2019. aasta finantsnäitajate puhul lõplikku kinnitatud informatsiooni, kuid võimaldab teha piisavalt usaldusväärseid esialgseid arvutusi. Riigiraha portaalis 02.03.2020 seisuga esitatud finantsvõimekuse radaris ei sisaldu 2019. aasta kohta kõik finantsvõimekuse näitajad sh puuduvad mittefinantsandmetega seotud suhtarvude väärtused. Puuduvate väärtuste puhul käsitletakse 2018. aasta andmeid 2018/2019 aasta keskmistena. Võrdlusandmete puuduseks peetakse liitumiseelsete ja -järgsete finantsnäitajate mõningast moonutust, mis tuleneb saadud ühinemistoetuste ning makstud koondamistasude ühekordsest mõjust omavalitsuste eelarvetele. Sellest hoolimata võib uurimustöös kasutatavaid andmeid hinnata usaldusväärseteks, kuna need pärinevad ametlikest andmebaasidest.

Iga finantsvõimekuse näitaja kahe aasta keskmisele väärtusele leitakse hinnanguline kategooria sõltuvalt väärtuse kaugusest finantsvõimekuse radari hindamiskriteeriumi riskijoonest (tabel 3). Hinnangulise kategooria liigitamise murdepunktide määramisel jaotatakse finantsvõimekuse radari hindamiskriteeriumi vahemik (*Ibid.*) kolmeks. Kasutatud hindamiskategooriad ja tasemepunktid liigitatakse järgnevalt:

- väga hea (3 punkti) >75% hindamiskriteeriumi vahemikust;
- hea (2 punkti) >50% kuni 75% hindamiskriteeriumi vahemikust;
- keskmine (1 punkt) >25% kuni 50% hindamiskriteeriumi vahemikust;
- kesine (0 punkti) riskijoonest väärtus kuni 25% hindamiskriteeriumi vahemikust;
- probleemne (-1 punkti) < riskijoonest väärtus.

Uurimistöö esimese etapina analüüsitakse sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate keskmiste väärtuste tasemeid ja tasemete muutusi lähtuvalt kirjeldusvõimest. Seejärel leitakse kõikide näitajate keskmiste väärtuste hinnangu punktide summa alusel iga omavalitsuse finantsvõimekust üldistav liitskoor potentsiaaliga -17 kuni +51 ning võrreldakse, milline oli omavalitsuste finantsilise võimekuse muutus näitajate koondhinde alusel liitumiseelisel ja liitumisjärgsel perioodil. Eesmärk ei ole tulemuste alusel omavalitsusi

reastada, vaid omavalitsuste andmeid ajas võrrelda. Selgitatakse välja muutuste suunad ning suurused.

Uurimistöö teise etapina võrreldakse sundühendatud omavalitsusüksuste finantsvõimekuse näitajate muutusi võrdlusgrupiga, mis moodustatakse mitteliitunud omavalitsusüksustest. Tuuakse välja sundühendatud omavalitsusüksuste finantsvõimekuse muutuste erinevused võrdlusgrupiga. Muutuste statistiline olulisus määratakse *t*-testiga.

Finantsvõimekuse näitajate muutusi analüüsitakse programmide *IBM SPSS Statistics* ja *Microsoft Office Excel* abil.

Selleks, et tuvastada 2017. aasta haldusreformi mõju sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekusele viiakse läbi reformieelsete ja -järgsete finantsvõimekuse näitajate muutuste võrdlev analüüs. Uurimisgrupp moodustatakse kõikidest sundühendatud omavalitsustest ning nende reformieelsed andmed võetakse vana haldusjaotuse alusel. Võrdlusgrupp moodustatakse kõikidest 2017. aasta haldusreformi ajal mitteliitunud omavalitsustest. Vaatluse perioodiks määratakse aastad 2016–2019. Võrdlusandmetena kasutatakse kahe aasta keskmisi tulemusi, et tasandada võimalikke kõrvalekaldeid. Analüüsi andmetena kasutatakse Rahandusministeeriumi avalikest andmebaasidest saadavaid teiseseid andmeid – omavalitsuste finantsvõimekuse radari näitajate väärtuseid. Uurimisgrupi ja võrdlusgrupi omavalitsuste finantsvõimekuse radari näitajate väärtustele leitakse hinnanguline kategooria, mis sõltub väärtuse kaugusest radari hindamiskriteeriumi riskijoonest. Hinnangulist kategooriat väljendatakse punktidega -1 kuni +3, kus hinnang -1 tähistab madalaimat ning +3 kõrgeimat taset. Analüüs viiakse läbi kõikide uurimisgrupi ja võrdlusgrupi omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete muutuste osas lähtuvalt näitajate kirjeldusvõimest. Selgitatakse välja muutuste suunad ning suurused. Lisaks selgitatakse välja uurimisgrupi ja võrdlusgrupi finantsvõimekuse muutuste erinevused. Muutuste erinevuse statistiline olulisus määratakse *t*-testi abil.

## **2.2. Muutused sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuses**

2017. aastal Eestis läbi viidud omavalitsusüksuste sundühendamise eesmärgiks oli moodustada vähemalt 5000 elanikuga omavalitsused. Sellega eeldati kaasnevat oluline mõju avalike teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamisele ning omavalitsuse tegevuse jätkusuutlikkuse tagamisele. See tähendab, et sundühendamisega loodeti saavutada omavalitsuste finantsvõimekuses positiivsed muutused.

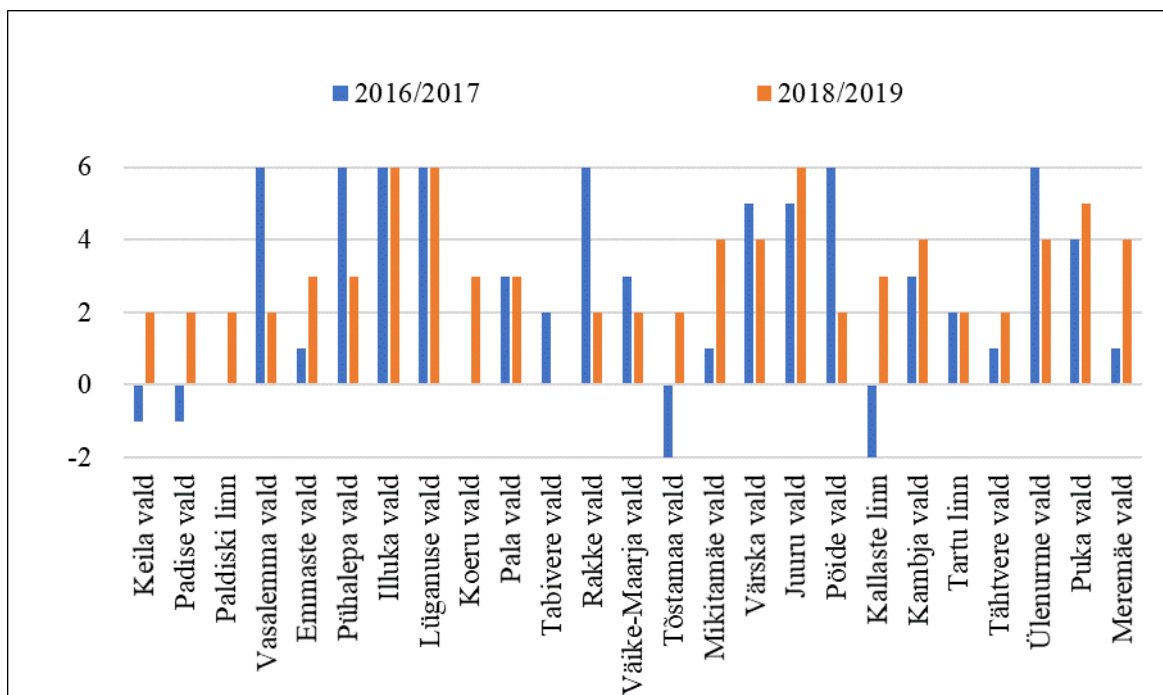
Sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse muutuste väljaselgitamiseks vaadeldakse finantsvõimekuse suhtarvude väärtuse kaugust riskijoonest arvestava hindamiskategooria taset vahemikus -1 kuni +3, kus hinnang -1 tähistab probleemset väärtust, 0 tähistab riskipiiri lähedal olevat väärtust ning 1 kuni 3 tähistavad nn väärtuse normaalset vahemikku kasvavas järjestuses. Võrreldakse finantsvõimekuse näitajate hinnangu tasemeid enne ja pärast reformi ning selgitatakse välja muutuste suurused ja suunad.

Alustuseks vaadeldakse uurimisgrupi finantsvõimekuse näitajaid kirjeldusvõime alusel viies grupis – lühiajaline maksevõime, pikaajaline maksevõime, iseseisvus, paindlikkus ning jätkusuutlikkus. Seejärel analüüsitakse koondskoori alusel kõikide gruppide üldist tulemust.

Lühiajalise maksevõime kaks näitajat kirjeldavad omavalitsuse võimet tasuda lühiajalisi kohustusi tähtaegselt. Need näitavad, milline on omavalitsuse võime katta võlausaldajate lühiajalised nõuded käibevaraga ning millise osa lühiajalistest kohustustest on omavalitsus võimeline kohe tasuma. (Lisa 8)

Sundühendatud omavalitsuste lühiajalise maksevõime näitajate väärtuste hinnangulised taseme punktid enne ja pärast reformi on esitatud lisa 2 ning ülevaade taseme punktidest kokku on kajastatud joonisel 5.





**Joonis 5.** Sundühendatud kohalike omavalitsuste lühiajalise maksevõime näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktide skoor enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi potentsiaaliga -2 kuni +6 (lisa 2).

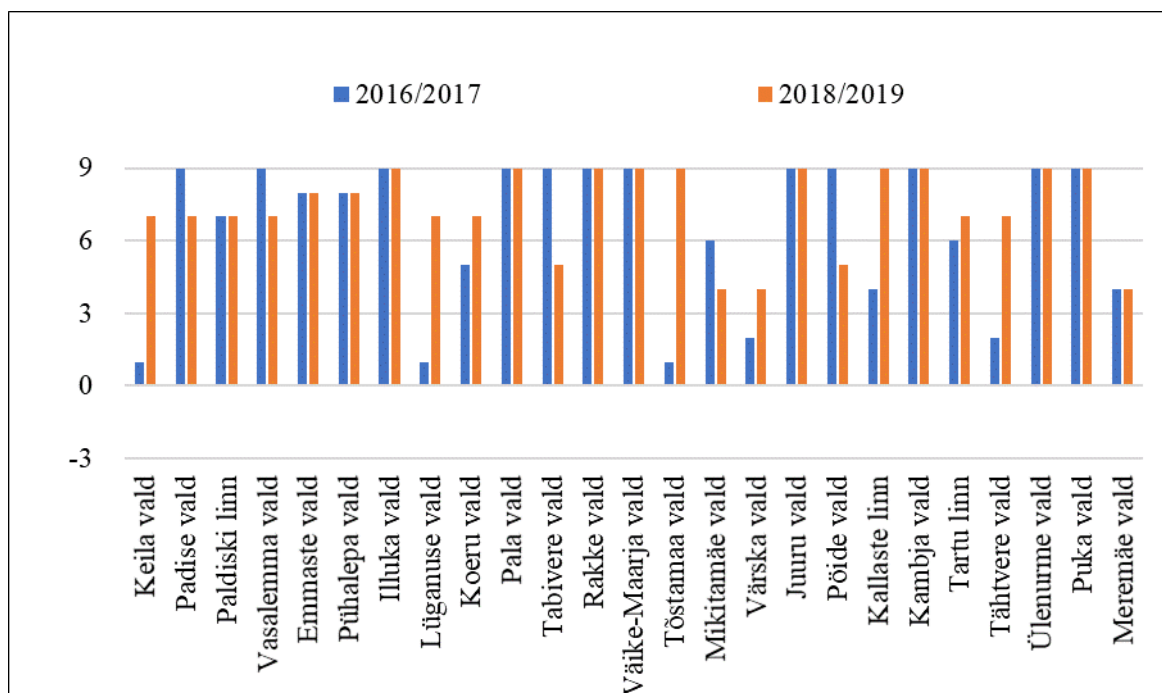
Joonis 5 ja lisa 2 alusel tuleb uurimisgrupis reformi eelselt problemaatiliseks hinnata kahe omavalitsuse maksevõime taset ning nelja omavalitsuse vahetu maksevalmiduse kordaja taset. Reformi järgselt on need paranenud ning ühegi sundühendatud omavalitsuse võimet tasuda oma lühiajalisi kohustusi tähtaegselt ei saa 2018/2019 aasta keskmise väärtuse alusel hinnata probleemseks. Lühiajaliste kohustuste tähtaegselt tasumise võimekus tõusis enim Kallaste linnas ja Tõstamaa vallas ning langes Vasalemma, Rakke ja Põide vallas. (Joonis 5, lisa 2)

Vaadeldaval perioodil maksevõime taseme näitaja mediaanväärtus uurimisgrupis märkimisväärselt ei muutnud. 13 omavalitsuse võimekus katta võlausaldajate lühiajalised nõuded käibevaraga kasvas ning 12 omavalitsuse vastav võimekus kahanes. Vahetu maksevalmiduse kordaja näitaja väärtus muutus positiivses suunas 14 omavalitsusele ning negatiivses suunas 11 omavalitsusele. Uurimisgrupi vahetu maksevalmiduse kordaja mediaanväärtus suurenes 0,51-lt 0,60-le. (Autori arvutused Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel) See tähendab, et suurenes sundühendatud omavalitsuste võimekus lühiajaliste kohustuste koheseks tasumiseks.

Seega saab järeldada, et 2017. aasta haldusreformiga kaasnes sundühendatud omavalitsustes lühiajalise maksevõime taseme paranemine, sh paranesid eriti vahetu maksevalmiduse kordaja näitaja väärtused. See näitab, et käibevarade hulgas suurenes likviidsete varade osakaal.

Pikaajalise maksevõime kolm näitajat kirjeldavad nii omavalitsuse pikaajalist maksevõimet, kui ka võõrkapitali osatähtsust kogukapitalis. Need näitavad omavalitsuse kasutamata võõrkapitali kaasamise potentsiaali, võimet tasuda põhitegevuse tulemi arvelt intressikuludid ning netovõla suhet põhitegevuse tulemissse. Viimane kirjeldab, mitme aasta jooksul on omavalitsus võimeline tasuma enda võlakohustused, kui netovõlg väheneb graafiku järgselt ja põhitegevuse tulem ning intressikulu jäävad konstantseks. (Lisa 8)

Sundühendatud omavalitsuste pikaajalise maksevõime näitajate väärtuste hinnangulised taseme punktid enne ja pärast reformi on esitatud lisa 3 ning ülevaade taseme punktidest kokku on kajastatud joonisel 6.



**Joonis 6.** Sundühendatud kohalike omavalitsuste pikaajalise maksevõime näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktide skoor enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi potentsiaaliga -3 kuni +9 (lisa 3).

Lisa 3 alusel oli reformi eelselt pikaajalise maksevõime taseme näitajatest kõige murettekitavamad netovõla suhe põhitegevuse tulemisse näitaja väärtused. Selle suhtarvu väärtus oli probleemne viies omavalitsuses. Intressikulude kattekordaja oli probleemne kahes omavalitsuses. Pärast reformi on mõlema näitaja väärtuste tase tõusnud ja ühegi sundühendatud omavalitsuse intressikulude kattekordaja ning netovõla suhe põhitegevuse tulemisse näitaja väärtust reformi järgselt ei saa pidada probleemseks. Reformiga on uurimisgrupis halvenenud ainult kasutamata võõrkapitali kaasamise potentsiaali kirjeldava näitaja väärtused. Selle suhtarvu väärtus oli riskijoonest kaugemal enne reformi ühes ja pärast reformi kahes omavalitsuses. (Lisa 3) Enim paranes uurimisgrupis pikaajalise maksevõime näitajate tase Tõstamaa, Keila ja Lügänu vallas ning halvenes Tabivere ja Põide vallas. (Joonis 6)

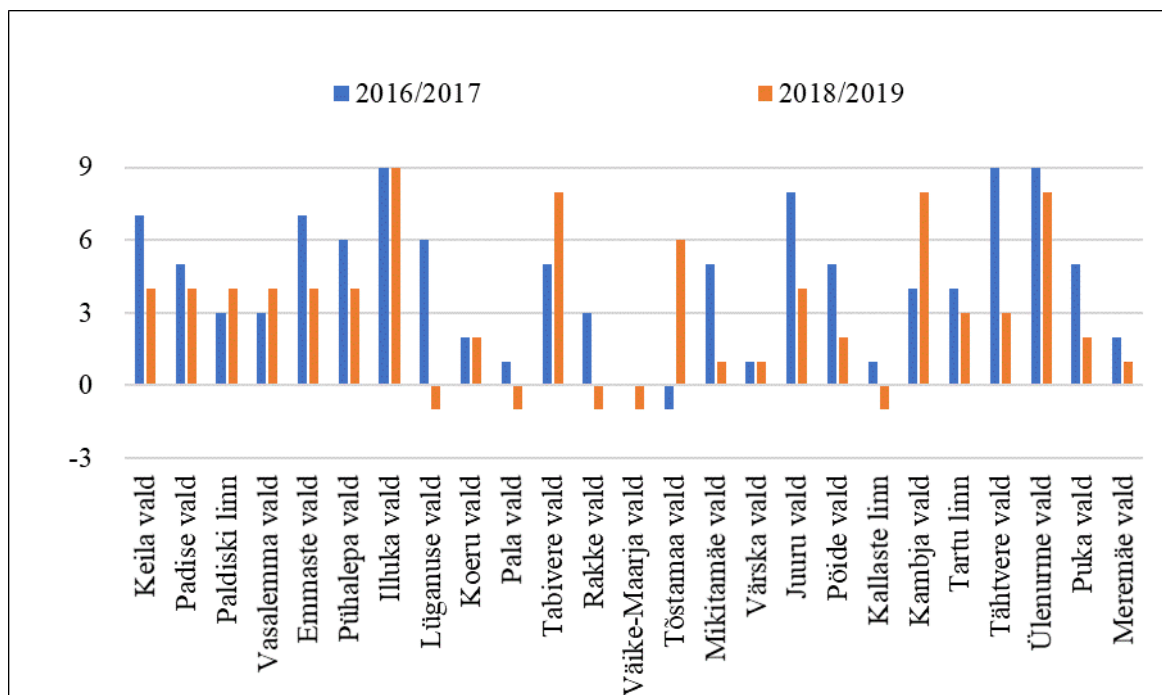
Vaadeldaval perioodil suurenes netovõlakooormuse osatähtsus ülemmäärast näitaja mediaanväärtus uurimisgrupis 0,32-lt 0,41-le. Selles kajastub negatiivne muutus, sest mida suurem on netovõlakooormuse osatähtsus ülemmäärast väärtus, seda madalam on omavalitsuse täiendava võõrkapitali kaasamise võimekus. 13 omavalitsusele tõi reform kaasa võõrkapitali kaasamise võimekuse languse ning 10 omavalitsusele võimekuse tõusu. Intressikulude kattekordaja näitaja mediaanväärtus suurenes 22,93-lt 43,34-le ja kuna finantsvõimekuse radari hindamiskriteeriumi alusel oli riskijoonest ja väga hea taseme väärtused vahemikus 2,58 kuni 5,16, siis enamiku omavalitsuste hinnangulise kategooria punktid on maksimaalsed. Väärtuste muutuste alusel suurenesid intressikulude kattekordaja näitajad 17 omavalitsusel ning vähenesid 8 omavalitsusel. Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse mediaanväärtus vähenes 3,25-lt 2,56-le. See muutus on positiivne, sest mida väiksem on netovõla suhe põhitegevuse tulemisse väärtus, seda kiiremini on omavalitsus võimeline tasuma enda võlakohustused. Väärtus paranes 14 omavalitsuse ja halvenes 10 omavalitsuse puhul. (Autori arvutused Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel)

Pikaajalise maksevõime näitajate muutustest sundühendatud omavalitsustes saab järeldada, et kuigi kasutamata võõrkapitali kaasamise potentsiaali kirjeldava näitaja väärtused halvenesid, siis netovõla suhe põhitegevuse tulemisse ja intressikulude kattekordaja näitaja väärtused paranesid. Seega saab 2017. aasta haldusreformi mõju uurimisgrupi pikaajalise maksevõime näitajatele hinnata pigem positiivseks.

Iseseisvuse näitajad kirjeldavad omavalitsuse sõltuvust välisest finantseerimisest kolme suhtarvu abil. Need näitavad, kui suure osa moodustavad põhitegevuse tuludest

mittesihtotstarbelised tulud ning milline on omatulude suhe tegevuskuludesse ja omavalitsuse sõltuvus välistest rahastamisallikatest investeringute ellu viimisel. (Lisa 8)

Sundühendatud omavalitsuste iseseisvuse näitajate väärtuste hinnangulised taseme punktid enne ja pärast reformi on esitatud lisa 4 ning ülevaade taseme punktidest kokku on kajastatud joonisel 7.



**Joonis 7.** Sundühendatud kohalike omavalitsuste iseseisvuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktide skoor enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi potentsiaaliga -3 kuni +9 (lisa 4).

Analüüsid lisa 4 esitatud andmeid tuleb märkida, et välistest rahastamisallikatest sõltuvust kajastavate näitajate väärtuste tasemed olid mitme sundühendatud omavalitsuse puhul kriitilised juba enne haldusreformi. Probleemsed olid mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest näitajad 6 omavalitsuses ning omatulude suhe tegevuskuludesse näitajad 8 omavalitsuses. Kahjuks ei ole pärast reformi sundühendatud omavalitsuste iseseisvalt hakkamasaamise võimekust näitavad suhtarvude väärtused paljudel juhtudel positiivses suunas liikunud ning probleemsete väärtustega omavalitsuste arv on pigem kasvanud. (Lisa 4) See näitab uurimisgrupi tulubaasi ja tegevuskulude suurenenud sõltuvust välistest allikatest. Sundühendatud omavalitsuste omatuludest

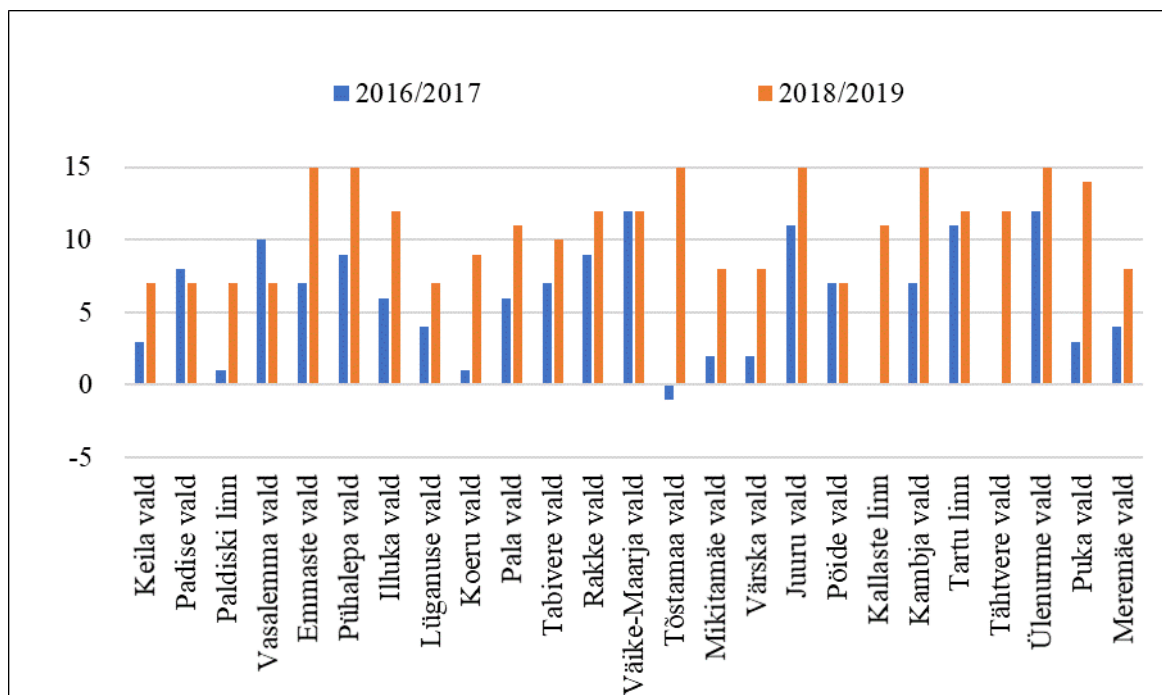
teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest on küll paljudel juhtudel vähenenud, kuid õnneks ei ole selle väärtuse tase ühelgi uurimisgrupi omavalitsusel reformi järgselt alla kriitilise piiri (*Ibid.*). Enim halvenes uurimisgrupis reformi järgselt iseseisvuse näitajate tase Lügane ja Tähtvere vallas ning paranes Tõstamaa, Kambja ja Tabivere vallas (Joonis 7).

Mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest väärus halvenes 18 omavalitsuse ja paranes 7 omavalitsuse puhul. Omatulude suhe tegevuskuludesse väärus muutus halvemaks 12 omavalitsusele ja paremaks 11 omavalitsusele. Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest väärus muutus uurimisgrupis negatiivses suunas 21 korral ning positiivses suunas vaid 4 korral. Iseseisvusnäitajate mediaanväärtused uurimisgrupis vaadeldaval perioodil oluliselt ei muutunud. (Autori arvutused Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel)

Vaadeldaval perioodil on sundühendatud omavalitsustes iseseisvuse näitajad halvenenud ning kajastavad omavalitsuste suhteliselt suurt sõltuvust välistest rahastamisallikatest. Suurenenud on toetuste osakaal põhitegevuse tuludes ja investeeringute elluviimisel. Omatulude osakaal tegevuskuludes on aga paranenud. Omavalitsuste sõltuvuse suurenemine toetustest on tõenäoliselt tingitud ühinemistoetuste suuremahulistest väljamaksetest aastail 2018–2019. See mõjutas haldusreformi järgselt sundühendatud omavalitsusi, mis ühendati vabatahtlikult liitumissoovi avaldanud omavalitsustega.

Paindlikkuse näitajaid on viis ning need kirjeldavad omavalitsuse võimet reageerida ootamatutele finantsolukordadele. Need näitavad, kui suure osa moodustavad üldvalitsemise juhtimiskulud põhitegevuse tuludest ning millise osa põhitegevuse kuludest on omavalitsus võimeline likviidsete varade arvelt katma. Lisaks kirjeldavad need omafinantseerimisvõimekust, peegeldades võimet reageerida ootamatutele finantsväljakutsetele ja näitavad, kui suure osa moodustavad majandamiskulud põhitegevuse tuludest. Viimane paindlikkuse näitaja kirjeldab omavalitsuse tulumaksu laekumise sõltuvust üksikute ettevõtjate tegevusest. (Lisa 8)

Sundühendatud omavalitsuste paindlikkuse näitajate väärtuste hinnangulised taseme punktid enne ja pärast reformi on esitatud lisa 5 ning ülevaade taseme punktidest kokku on kajastatud joonisel 8.



**Joonis 8.** Sundühendatud kohalike omavalitsuste paindlikkuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktide skoor enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi potentsiaaliga -5 kuni +15 (lisa 5).

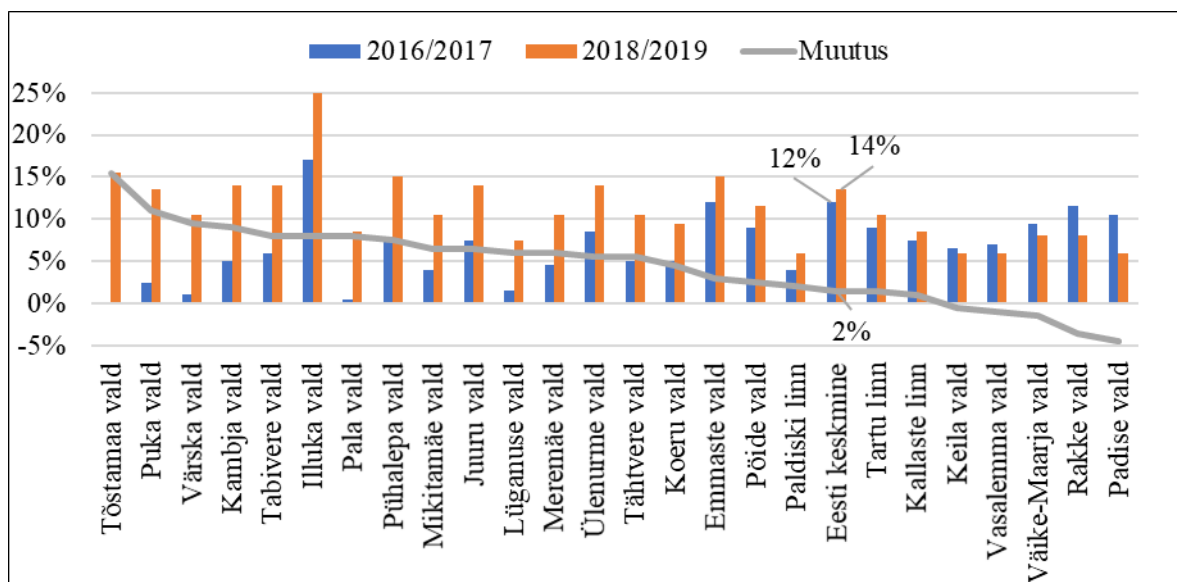
Analüüsid uurimisgrupi finantsvõimekuse paindlikkuse näitajaid (joonis 8, lisa 5), hakkab silma nende suhteliselt madal tase enne sundühendamist. Reformi eelselt olid paindlikkuse näitajate suhtarvude väärtused alla kriitilise piiri vähemalt 1 suhtarvu osas 17 sundühendatud omavalitsuse puhul. Kõige kriitilisemaks võib hinnata Tõstamaa valla reformieelset finantsvõimekuse paindlikkuse taset, sest viiest näitajast nelja puhul oli nende väärtus probleemne. Ohtlikult madalaks tuleb paindlikkuse taset hinnata ka Kallaste linnas ja Tähtvere vallas, kus kriitilise väärtusega näitajaid oli kolm ning paindlikkuse näitajate skoor kokku oli väga madal. (Joonis 8, lisa 5).

Enim paranes uurimisgrupis finantsvõimekuse paindlikkuse näitajate tase Tõstamaa, Tähtvere ja Puka vallas ning Kallaste linnas. Finantsvõimekuse paindlikkuse näitajate tase halvenes ainult Vasalemma ja Padise vallas. (Joonis 8)

Kõige madalamad tasemed olid reformi eelselt põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest näitajal, kajastades probleemset taset 11 omavalitsuse puhul ning kesist taset 6 omavalitsuse puhul 25-st (lisa 5). See näitab, et paljudel sundühendatud omavalitsustel oli enne reformi väga madal võimekus omavahenditest investeeringute tegemiseks ja

ootamatutes finantsolukordades iseseisvalt hakkama saamiseks. Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest näitajat peetakse finantsvõimekuse kõrgeima kirjeldusvõimega muutujaks finantsraskustesse sattumise ohu ennustamisel (Lohk 2015), mistõttu tuleks vähemalt 11-e sundühendatud omavalitsuse seisundit reformi eelselt väga kriitiliseks pidada. Reformi järgselt on omafinantseerimise võimekust peegeldava näitaja väärtused uurimisgrupis oluliselt paranenud – ühelgi omavalitsusel ei ole see üle kriitilise piiri ning vaid viie sundühendatud omavalitsuse vastavad väärtused on kesised (lisa 5).

Olulisema kirjeldusvõimega finantsvõimekuse näitaja väärtuste muutust sundühendatud omavalitsustes võrreldes Eesti keskmisega kajastatakse joonisel 9.



**Joonis 9.** Eesti kohalike omavalitsuste keskmise ja sundühendatud kohalike omavalitsuste põhitegevuse tulemi suhe põhitegevuse tuludes näitaja väärtuse muutus ning kahe aasta keskmine väärtus enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi. Autori koostatud (Eelarvearuanne 2016, 2017, 2018, 2019, Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel).

Joonis 9 alusel on tuvastatav, et suuremas osas (20-s) sundühendatud omavalitsuses on haldusreformiga kaasnenud omafinantseerimise võimekuse kasv ning 18 sundühendatud omavalitsuse puhul on see olnud Eesti keskmisest kasvust suurem. See on haldusreformi mõju seisukohast oluline tähelepanek, kuna viitab sundühendatud omavalitsuste paranenud

suutlikkusele jooksvate tulude arvelt finantseerida investeringuid ning maksta tagasi laene ja intresse.

Sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse paindlikkuse näitajate mediaanväärtused muutusid vaadeldaval perioodil nelja suhtarvu puhul. Juhtimiskulude suhe põhitegevuse tuludesse vähenes 0,16-lt 0,11-le, likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse suurenes 0,08-lt 0,10-le, põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest suurenes 0,07-lt 0,12-le ning 10-lt suurimalt tööandjalt laekunud tulumaksu osatähtsus vähenes 0,29-lt 0,25-le. Kõik need muutused on positiivse suunaga, sest nii juhtimiskulude suhe põhitegevuse tuludesse, kui ka 10-lt suurimalt tööandjalt laekunud tulumaksu osatähtsuse puhul näitab väiksem väärtus suuremat võimekust. Majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse mediaanväärtus ei muutunud ning oli mõlemal perioodil 0,26. (Autori arvutused Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel)

Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest ning 10-lt suurimalt tööandjalt laekunud tulumaksu osatähtsus näitajate väärtused paranesid 20 sundühendatud omavalitsuse puhul. Uurimisgrupi omavalitsustest 16-s paranesid juhtimiskulude suhe põhitegevuse tuludesse, likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse ning majandamiskulude suhe põhitegevuse näitajate väärtused. (*Ibid.*)

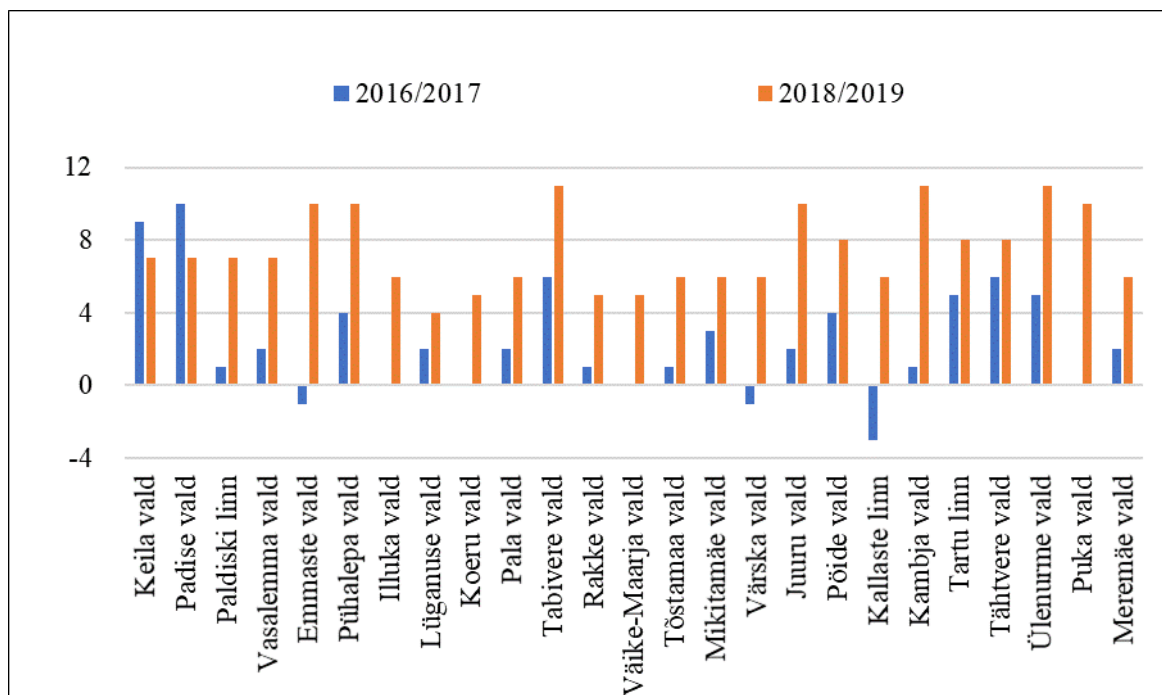
Uurimisgrupi finantsvõimekuse paindlikkuse näitajad olid reformi eelselt väga madalal, reformi järgselt aga oluliselt kõrgemal tasemel. Finantsraskustesse sattumise ohu ennustamisel finantsvõimekuse kõrgeima kirjeldusvõimega muutuja väärtus oli enne reformi probleemsel tasemel peaaegu pooltes sundühendatud omavalitsustes, pärast reformi aga mitte üheski. Seega tõi sundühendamine kaasa omavalitsuste omafinantseerimise võimekuse olulise paranemise. Reformi mõju finantsvõimekuse paindlikkuse näitajatele on olnud väga hea, mis näitab, et sundühendatud omavalitsuse võime reageerida ootamatutele finantsolukordadele on märkimisväärselt tõusnud.

Jätkusuutlikkuse neli näitajat kirjeldavad omavalitsuse suutlikkust pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid nii praegu kui ka tulevikus. Need näitavad põhitegevuse tulude reaaluurdekasvu, omavalitsussektoris töötavate maksumaksjate osatähtsust omavalitsuse maksumaksjatest ning omavalitsuse kõigi töötajate (v.a juhid) sissetulekute suhet omavalitsuse elanike keskmisesse sissetulekusse ja kõigi Eesti omavalitsuste töötajate



keskmisesse töötasusse. Lisaks kirjeldavad need omavalitsuse omafinantseerimisvõimekust olemasoleva materiaalse põhivara seisundi säilitamiseks. (Lisa 8)

Sundühendatud omavalitsuste jätkusuutlikkuse näitajate väärtuste hinnangulised taseme punktid enne ja pärast reformi on esitatud lisa 6 ning ülevaade taseme punktidest kokku on kajastatud joonisel 10.



**Joonis 10.** Sundühendatud kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktide skoor enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi potentsiaaliga -4 kuni +12 (lisa 6).

Analüüsid uurimisgrupi jätkusuutlikkuse näitajaid (lisa 6) enne 2017. aasta haldusreformi tuleb märkida põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara amortisatsioonikulusse näitaja väga madalat taset. Seda näitajat loetakse finantsraskustesse sattumise ohu tuvastamisel finantsvõimekuse kirjeldusvõime poolest teisel kohal olevaks (Lohk 2015) ning reformi eelselt oli see alla kriitilise piiri peaaegu enamikul (21-l) sundühendatud omavalitsusel (lisa 6) ja kirjeldas nende madalat omafinantseerimisvõimekust olemasoleva materiaalse põhivara seisundi säilitamiseks. Pärast reformi on selle näitaja tase märkimisväärselt paranenud ning probleemseks saab hinnata ainult viie omavalitsuse põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara amortisatsioonikulusse näitajat (*Ibid.*).

Madal tase oli reformi eelselt ka põhitegevuse tulude reaalkasvu indeksi näitajal, kajastades probleemset väärtust 11 sundühendatud omavalitsuse puhul. Reformi järgselt on uurimisgrupis selle tase tõusnud ning vaid kahes omavalitsuses on see jätkuvalt kriitilises väärtuses. Omavalitsuse töötajate osatähtsus omavalitsuse maksumaksjatest näitaja on reformi eelselt olnud probleemne kolme sundühendatud omavalitsuse puhul. Reformi järgselt on selle näitajad uurimisgrupis paranenud ning vaid ühe omavalitsuse puhul on see jätkuvalt probleemsetes väärtustes. Uurimisgrupis on reformi järgselt oluliselt paranenud ka omavalitsuse kõigi töötajate (v.a juhid) sissetulekute suhe omavalitsuse elanike keskmisesse sissetulekusse ja kõigi Eesti omavalitsuste töötajate keskmisesse töötasusse kirjeldava näitaja väärtused. (*Ibid.*)

Enim paranes uurimisgrupis 2017. aasta haldusreformi järgselt finantsvõimekuse jätkusuutlikkuse näitajate tase Emmaste, Kambja ning Puka vallas. Finantsvõimekuse jätkusuutlikkuse näitajate tase halvenes sundühendatud omavalitsustes ainult Keila ja Padise vallas. (Joonis 10)

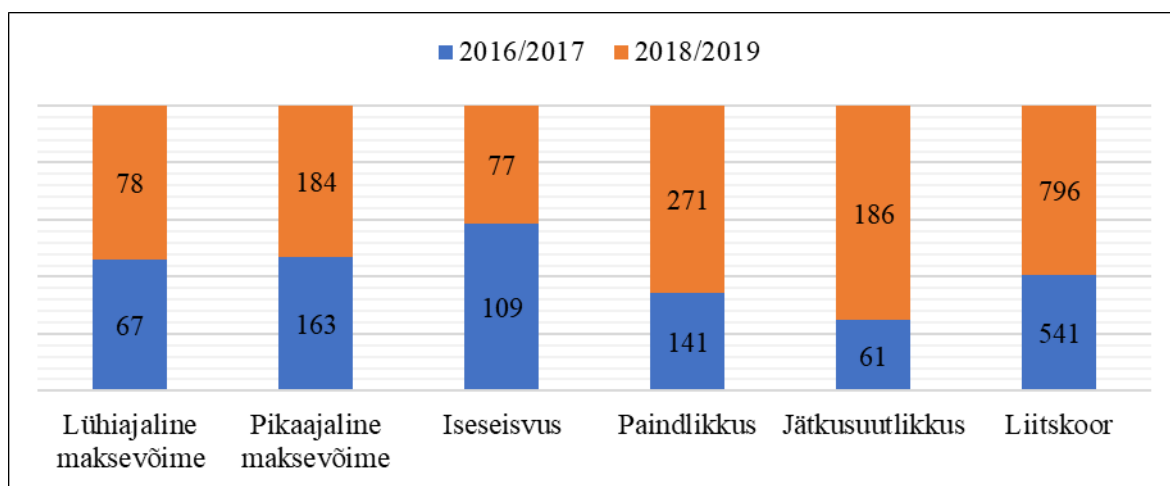
Vaadeldaval perioodil muutusid sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse jätkusuutlikkuse näitajate mediaanväärtused kõikide suhtarvude puhul. Põhitegevuse tulude reaalkasvu indeksi mediaanväärtus suurenes 1,01-lt 1,05-le, omavalitsussektori töötajate osatähtsus omavalitsuse maksumaksjatest mediaanväärtus vähenes 0,12-lt 0,10-le, omavalitsuse töötajate (v.a juhid) töötasu suhe omavalitsuse elanike keskmisesse sissetulekusse ja kõikide omavalitsuse töötajate keskmisesse töötasusse mediaanväärtus suurenes 0,89-lt 0,96-le ning põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara amortisatsioonikulusse mediaanväärtus suurenes 0,68-lt 1,11-le. Kõik need muutused on positiivse suunaga, sest omavalitsussektori töötajate osatähtsus omavalitsuse maksumaksjates väiksem väärtus näitab suuremat võimekust. (Autori arvutused Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel)

Põhitegevuse tulude reaalkasvu indeksi väärtused paranesid haldusreformi järgselt kõigi sundühendatud omavalitsuste puhul ning omavalitsuse põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara amortisatsioonikulusse väärtused paranesid uurimisgrupis 22 omavalitsuse puhul. (*Ibid.*)

Uurimisgrupi jätkusuutlikkuse näitajad olid reformi eelselt oluliselt madalamal tasemel võrreldes reformijärgse tasemega. Eriti madal oli omafinantseerimisvõimekust olemasoleva

materiaalse põhivara seisundi säilitamiseks kajastava näitaja tase, olles alla kriitilise piiri peaaegu kõikides sundühendatud omavalitsustes. Reformi järgselt need paranesid sarnaselt kõigi teiste uurimisgrupi jätkusuutlikkuse näitajatega. Kokku paranesid jätkusuutlikkuse näitajate tasemed 23 omavalitsuse puhul (joonis 10). Seega on reformi tulemusel märkimisväärselt suurenenud sundühendatud omavalitsuse suutlikkus pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid nii praegu kui ka tulevikus.

Vaadeldes uurimisgrupi kõikide finantsvõimekuse näitajate väärtuste taseme hinnangute liitskoori tekkimist näitaja kirjeldusvõime alusel enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi saab tuvastada, millises suunas ning kui palju muutusid finantsvõimekuse näitajate tasemed lähtudes kirjeldusvõimest (joonis 11).



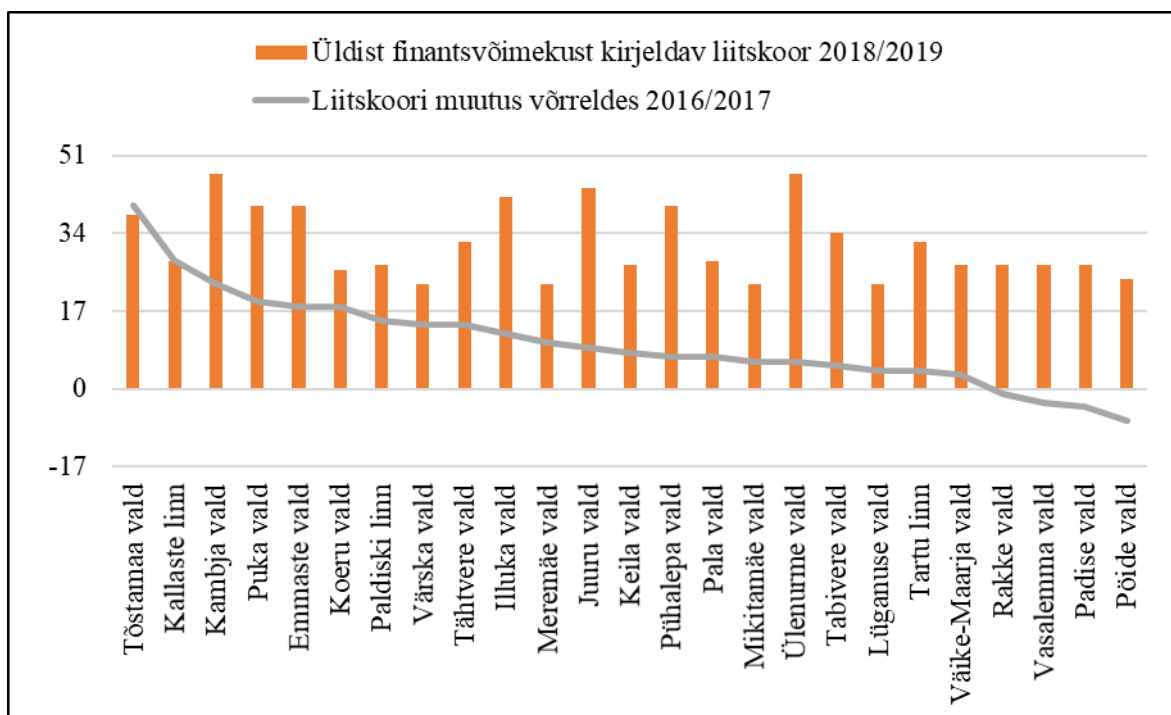
**Joonis 11.** Sundühendatud kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate väärtuste hinnangulise kategooria liitskoori punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi liigitatud kirjeldusvõime alusel (lisa 2–6).

Uurimisgrupi finantsvõimekuse näitajate väärtuse tasemetest kirjeldusvõime alusel paranesid 2017. aasta haldusreformi järgselt lühiajalise- ja pikaajalise maksevõime, paindlikkuse ja jätkusuutlikkuse näitajate ning halvenesid iseseisvuse näitajate tasemed. Enim muutusid jätkusuutlikkuse näitajate tasemed. (Joonis 11) Seega on haldusreformi tagajärjel kasvanud oluliselt sundühendatud omavalitsuste suutlikkus pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid nii praegu, kui ka tulevikus. Lisaks on haldusreformil olnud positiivne mõju sundühendatud omavalitsuste võimekusele reageerida ootamatutele

finantsolukordadele. Vähesel määral on reformi tagajärjel kasvanud ka sundühendatud omavalitsuste lühi- ja pikaajaline maksevõime. Haldusreformiga kaasnevaks negatiivseks muutuseks sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekusele võib hinnata välisest finantseerimisest sõltuvuse suurenemist.

Uurimisgrupi kõikide finantsvõimekuse näitajate väärtuste hinnangulise kategooria punktide alusel leitud liitskoori suurenemise alusel (joonis 11) on tuvastatav, et haldusreformi mõju sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse näitajatele kokku on olnud positiivne. Haldusreformi mõju sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekusele tuleb hinnata ka eraldi iga omavalitsuse tasemel.

Analüüsid eraldi iga sundühendatud omavalitsuse kõikide finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete liitskoori enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi saab tuvastada, kui palju ja millises suunas omavalitsuste finantsvõimekuse näitajad muutusid. Uurimisgrupi omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete liitskoori muutused ja liitskoorid pärast 2017. aasta haldusreformi on kajastatud joonisel 12.



**Joonis 12.** Sundühendatud kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete liitskoor pärast 2017. aasta haldusreformi potentsiaaliga -17 kuni +51 ning liitskoori muutus võrreldes haldusreformi eelse liitskooriga (lisa 2–6).

Joonise 12 alusel on tuvastatav, et 2017. aasta haldusreformist tulenevalt on muutunud negatiivses suunas vaid nelja sundühendatud omavalitsuse (Põide, Padise, Vasalemma ja Rakke valla) üldist finantsvõimekust kirjeldav liitkoor. Enamikus (21) sundühendatud omavalitsuses on aga finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete liitkoor paranenud (joonis 12). Seega saab haldusreformi mõju sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekusele üldiselt hinnata positiivseks.

Iga sundühendatud omavalitsuse haldusreformiga kaasnev individuaalne muutus finantsvõimekuses on loomulikult erinev (joonis 12). Seda on mõjutanud nii sundühendatud omavalitsuse haldusterritoriaalse muudatuse liik kui mastaap. Mõnede sundühendamiste puhul on moodustatud uus omavalitsusüksus ainult sundühendatavatest omavalitsustest, teiste puhul on liidetud sundühendatav mitme teise liitumissoovi avaldanud omavalitsusüksusega (näiteks sundühendatud Põide vald on ühendatud 11-ne liitumissoovi avaldanud omavalitsusüksusega). Osadel sundühendatutel on olnud õnne saada ühendatud võimekamatega, samal ajal teised on pidanud leppima vähemvõimekamatega. Lisaks on mänginud sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse muutustes rolli omavalitsuse enda finantsvõimekuse tase sundühendamise hetkel. Kõik see on mõjutanud 2017. aasta haldusreformist tulenevat muutust sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuses.

Eelnevalt läbiviidud analüüside alusel saab järeldada, et haldusreformist tingitud muutused sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuses lähtuvalt kirjeldusvõimest olid positiivsed jätkusuutlikkuse, paindlikkuse ning lühiajalise ja pikaajalise maksevõime näitajate puhul ning negatiivsed iseseisvuse näitajate puhul. Enim muutusi jätkusuutlikkuse näitajad. Sundühendatud omavalitsuste iseseisvuse võimekuse vähenemine kajastub toetuste osakaalu suurenemises põhitegevuse tuludes ning investeeringute ellu viimisel. Omatulude osakaal tegevuskuludes on aga kasvanud ja mõjutab iseseisvust positiivselt. Toetuste kasvu mõjutajaks võib pidada ühekordset ühinemistoetust, mis maksti suuremalt jaolt välja aastatel 2018–2019. Üldiselt tuleb sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate tasemete muutusi positiivseks hinnata.

Sarnase järelduseni jõudis ka Kivest oma haldusreformi mõju uuringus Võrumaa kohalike omavalitsuse üksuste kohta. Haldusreformi tagajärjel on Võrumaa omavalitsuste

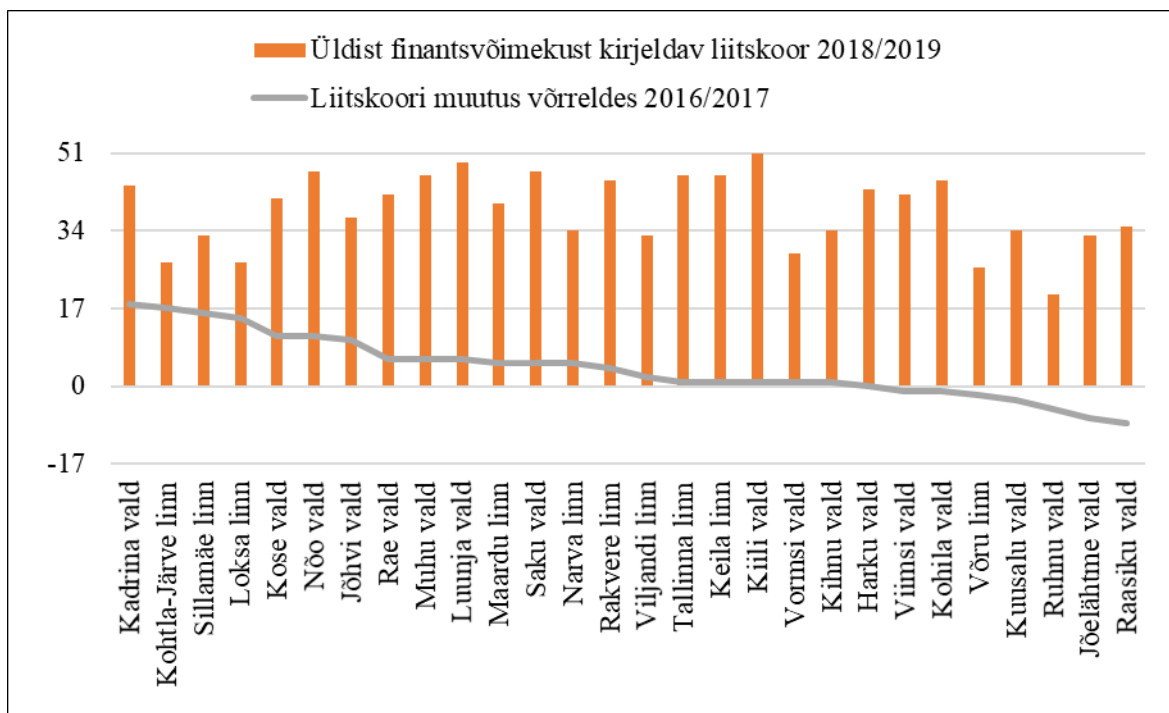
finantsnäitajad paranenud ning vaid toetuste suurt osakaalu tuleb probleemseks hinnata (Kivist 2019).

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et haldusreformil on olnud sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse näitajatele positiivne mõju. Enim on kasvanud sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse jätkusuutlikkuse tase. Seega on oluliselt tõusnud sundühendatud omavalitsuste suutlikkus kvaliteetsete avalike teenuste pakkumiseks nii praegu kui ka tulevikus. Paranenud on ka paindlikkuse ja maksevõime tasemed. Järelikult on tõusnud ka sundühendatud omavalitsuste võime reageerida ootamatutele finantsolukordadele ning tasuda nii oma lühi- kui pikaajalisi kohustusi tähtaegselt. Haldusreformi tagajärjel on vähenenud sundühendatud omavalitsuste iseseisvuse võimekus, sest toetuste osakaal põhitegevuse tuludes ning investeeringute ellu viimisel on suurenenud. Selle põhjuseks võib pidada ühekordse ühinemistoetuse väljamaksmist aastatel 2018–2019. Loomulikult on olnud iga sundühendatud omavalitsuse haldusreformist tulenev finantsvõimekuse muutus erinev, kuid üldiselt on see olnud positiivse suunaga. Finantsvõimekuse üldine tase on liitskoori alusel paranenud 21-s omavalitsuses 25-st.

### **2.3. Finantsvõimekuse muutuste erinevused sundühendatud ja mitteliitunud kohaliku omavalitsuse üksustes**

Haldusreformi mõjul on enamus sundühendatud omavalitsustes finantsvõimekus kasvanud. See näitab sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse muutust ajas. Haldusreformi mõjule lõpliku hinnangu andmiseks vajame ka võrdlust teiste omavalitsustega. Sundliitmise jõulise protsessi iseloomust tulenevalt pakub enim huvi võrdlus mitteliitunud omavalitsuste finantsvõimekuse muutusega.

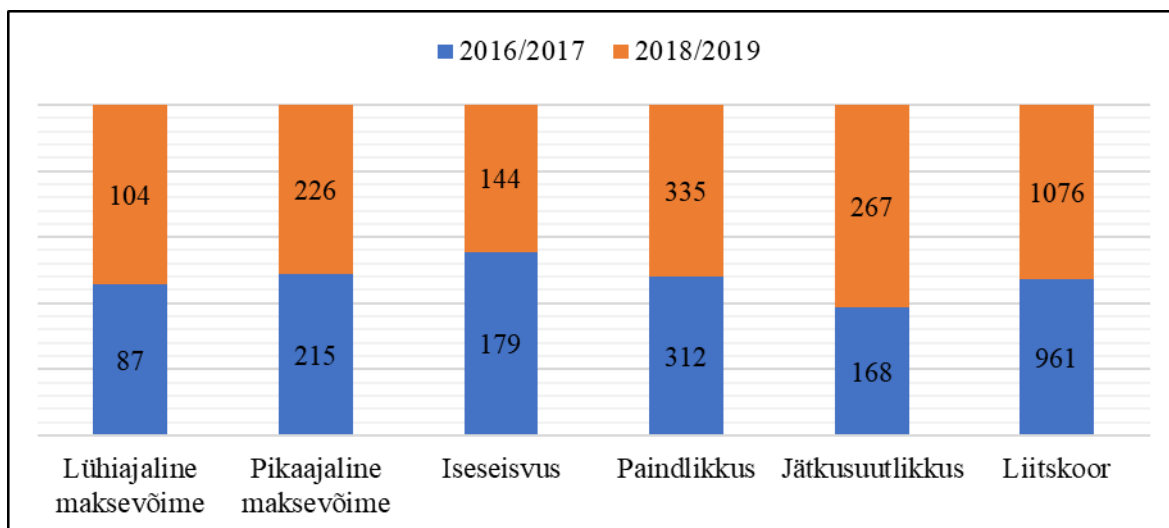
Mitteliitunud omavalitsusüksuste finantsvõimekuse näitajate väärtuste hinnanguliste taseme punktide skoorid kirjeldusvõime alusel enne ja pärast reformi on esitatud lisas 7 ning finantsvõimekuse näitajate väärtuse taseme liitskoori muutused ning liitskoorid pärast 2017. aasta haldusreformi on kajastatud joonisel 13.



**Joonis 13.** Mitteliitunud kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete liitskoor pärast 2017. aasta haldusreformi potentsiaaliga -17 kuni +51 ning liitskoori muutus võrreldes haldusreformi eelse liitskooriga (lisa 7).

Joonis 13 ja lisa 7 alusel on tuvastatav, et 2017. aasta haldusreformi järgselt on mitteliitunud omavalitsustes finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemed kokku paranenud 20-s, halvenenud seitsmes ning jäänud samaks ühes omavalitsusüksuses. Võrreldes finantsvõimekuse taseme muutusi mitteliitunud (joonis 13) ja sundühendatud omavalitsusüksustes (joonis 12) saab erinevusena välja tuua, et sundühendatud omavalitsustes olid need suuremad. Sarnasusena saab välja tuua, et muutuste suund on pigem positiivne.

Vaadeldes võrdlusgrupi kõikide finantsvõimekuse näitajate väärtuste taseme hinnangute liitskoori tekkimist näitaja kirjeldusvõime alusel enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi (lisa 7) saab tuvastada, millises suunas ning kui palju finantsvõimekuse näitajate kirjeldusvõimed muutusid (joonis 14).



**Joonis 14.** Mitteliitunud kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate väärtuste hinnangulise kategooria liitskoori punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi liigitatud kirjeldusvõime alusel (lisa 7).

Võrdlusgrupi finantsvõimekuse näitajate väärtuse tase kirjeldusvõime alusel 2017. aasta haldusreformi järgselt kahanes iseseisvuse näitajate puhul ning kasvas lühiajalise- ja pikaajalise maksevõime, paindlikkuse ning jätkusuutlikkuse näitajate puhul. Enim paranesid jätkusuutlikkuse näitajate tasemed. (Joonis 14)

Võrreldes mitteliitunud ja sundühendatud omavalitsuste grupi finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete muutusi kirjeldusvõime alusel (joonis 11, 14), saab sarnasusena välja tuua, et muutuste suunad oli samad ning enim muutusid mõlemas grupis jätkusuutlikkuse näitajad. Erinevusena saab välja tuua, et jätkusuutlikkuse ja paindlikkuse näitajate muutused positiivses suunas olid sundühendatud omavalitsuste grupis suuremad, kui mitteliitunud omavalitsuste grupis. Finantsvõimekuse näitajate väärtuse taseme muutused kokku on mõlemas grupis vaadeldaval perioodil kasvanud, kuigi muutus sundühendatud omavalitsuste grupis on olnud suurem (47%) kui mitteliitunud omavalitsuste grupis (12%). Seega võib järeldada, et sundühendatud omavalitsustes paranes finantsvõimekus haldusreformi järgselt enam võrreldes mitteliitunud omavalitsustega.

Mitteliitunud ning sundühendatud omavalitsuste haldusreformist tulenev finantsnäitajate tasemete muutuste statistiliselt olulise erinevuse tuvastamiseks viiakse läbi mõlema grupi hinnangulise liitskoori muutuste keskmiste väärtuste võrdlemine.



Enne võrdluse läbiviimist kontrollitakse mõlema grupi finantsnäitajate taseme muutuste vastavust normaaljaotusele. Histogrammide abil tuvastatakse graafiliselt, et mõlema grupi näitajad on sarnased normaaljaotusele. Kontrollimaks normaaljaotust statistiliselt, viiakse läbi *Shapiro Wilki* test ning tuvastatakse, et  $p$ -väärtus on mõlemas grupis 0,26, mis kinnitab näitajate normaaljaotust ( $p > 0,05$ ). Normaaljaotuse eelduse täitmisest tulenevalt valitakse võrdlusmeetodiks kahe sõltumatu grupi näitajate võrdlus  $t$ -testiga.

Keskmiised finantsvõimekuse näitajate taseme muutused sundühendatud omavalitsustes on suuremad ( $M=10,20$ ;  $SD=10,48$ ) kui mitteliitunud omavalitsustes ( $M=4,11$ ;  $SD=7,00$ ).

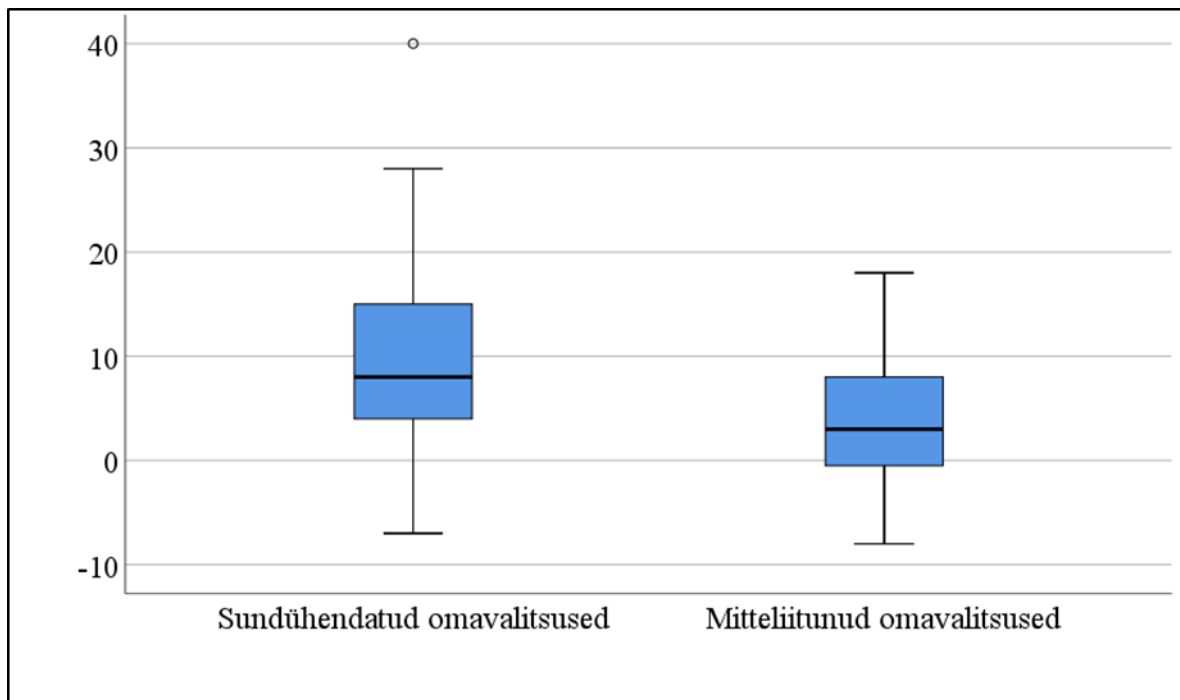
Lähtudes vajadusest selgitada välja, kas uurimisgrupi ja võrdlusgrupi finantsnäitajate muutuste erinevust saab pidada statistiliselt oluliseks, püstitatakse kahepoolne hüpoteesipaar:

- $H_0$ : keskmised finantsvõimekuse näitajate taseme muutused ei erine oluliselt sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsustes;
- $H_1$ : keskmised finantsvõimekuse näitajate taseme muutused erinevad oluliselt sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsustes.

Usaldusnivooks keskväärtuste erinevuste usaldusintervalli leidmisel määratakse 0,05.

Sõltumatu  $t$ -testi tulemusena tuvastatakse, et võrreldavate näitajate olulisustõenäosus on 0,015. See võimaldab vastu võtta alternatiivse hüpoteesi ( $0,015 < 0,05$ ), et keskmised finantsvõimekuse näitajate taseme muutused sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsustes erinevad oluliselt.

Sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste gruppide haldusreformist tulenevate finantsnäitajate tasemete muutuste erinevused on kajastatud karpdiagrammina joonisel 15.



**Joonis 15.** Finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete liitskooride 2018–2019. aasta keskmiste muutuste võrdlus 2016–2017. aasta keskmistega sundühendatud ja mitteliitunud kohalike omavalitsuste gruppide vahel (lisa 2–7).

Jooniselt 15 on näha, et finantsvõimekuse näitajate liitskoor on muutunud positiivses suunas mõlemas grupis, kuid sundühendatud omavalitsustes on finantsvõimekuse kasv märgatavalt suurem. Sundühendatud omavalitsustes on üks erind (Tõstamaa vald), kuid see tulemust oluliselt ei mõjuta. Muutuste mediaanväärtus sundühendatud omavalitsuste grupis on 8 ning mitteliitunud omavalitsuste grupis 3. Seega on haldusreformi tagajärjel finantsvõimekus kasvanud sundühendatud omavalitsustes rohkem võrreldes mitteliitunud omavalitsustega.

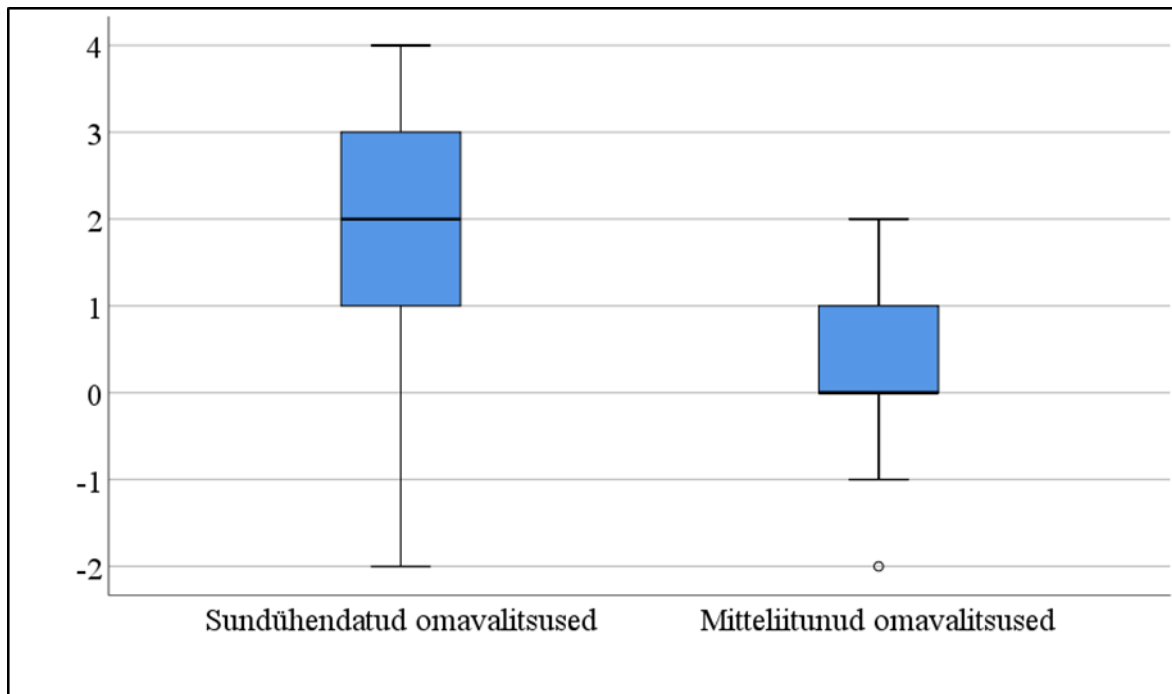
Järgnevalt viiakse läbi sama valimiga *t*-test eraldi kõigi 17 finantsvõimekuse näitaja taseme muutuste võrdlemiseks sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste vahel (tabel 4). Sama valimiga mitmese võrdluse korral tuleb arvestada, et statistiline viga võib olla suurem (Tooding 2015: 159). Seepärast kasutatakse *Bonferroni* parandust, kus varasem usaldusnivoo (0,05) jagatakse läbi teostatud testide arvuga (17). Uueks usaldusnivooks saadakse 0,003.

**Tabel 4.** *T*-testi abil teostatud finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete 2018–2019. aasta keskmiste muutuste võrdlus 2016–2017. aasta keskmistega sundühendatud ja mitteliitunud kohalike omavalitsuste gruppide vahel. Autori koostatud (lisa 2–6, Riigiraha 2020 alusel)

Finantsvõimekuse näitaja	Olulisus-tõenäosus	Keskvärtus	
		sundühendatud omavalitsused	mitteliitunud omavalitsused
Maksevõime tase	0,670	0,12	0,25
Vahetu maksevalmiduse kordaja	0,928	0,32	0,36
Netovõlakkoormuse osatähtsus ülemmäärast	0,135	-0,28	0,32
Intressikulude kattekordaja	0,046	0,40	-0,14
Netovõla suhe põhitegevuse tulemisse	0,098	0,72	0,21
Mittesihotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	0,809	-0,84	-0,75
Omatulude suhe tegevuskuludesse	0,130	0,20	-0,21
Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	0,214	-0,64	-0,29
Juhtimiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	0,005	1,16	-0,07
Likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	0,132	1,36	0,50
Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	<b>0,001</b>	1,68	0,29
Majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	0,977	0,08	0,07
10-lt suurimalt tööandjalt laekunud tulumaksu osatähtsus	0,010	0,92	0,04
Põhitegevuse tulude reaalkasvu indeks	0,555	2,04	2,25
KOV-i valitsussektori töötajate osatähtsus KOV-i maksumaksjatest	0,010	0,44	-0,07
KOV-i töötajate (v.a juhid) töötasu suhe KOV-i elanike keskmisesse sissetulekusse ja kõikide KOV-i töötajate keskmisesse töötasusse	0,971	0,56	0,57
Põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara amortisatsioonikulusse	0,034	1,96	0,79

Enamus finantsnäitajate tasemete muutuste erinevuse osas võetakse vastu nullhüpotees ( $p > 0,003$ ). Statistiliselt oluline erinevus ( $p < 0,003$ ) tuvastatakse põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest näitaja puhul. Selle näitaja keskmised taseme muutused sundühendatud omavalitsustes on suuremad ( $M = 1,68$ ;  $SD = 1,63$ ) kui mitteliitunud omavalitsustes ( $M = 0,29$ ;  $SD = 0,94$ ).

Haldusreformist tulenev sundühendatud ning mitteliitunud omavalitsuste gruppide omafinantseerimisvõimekust kirjeldava näitaja tasemete muutuse erinevus on kajastatud karpdiagrammina joonisel 16.



**Joonis 16.** Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest näitaja väärtuse taseme punktide 2018–2019. aasta keskmiste muutuste võrdlus 2016–2017. aasta keskmistega sundühendatud ja mitteliitunud kohalike omavalitsuste gruppide vahel. Autori koostatud (lisa 2–6, Riigiraha 2020 alusel).

Jooniselt 16 selgub, et omafinantseerimisvõimekuse tase on paranenud enam sundühendatud omavalitsustes võrreldes mitteliitunud omavalitsustega. Mitteliitunud omavalitsustes on üks erind (Kuusalu vald), kuid selle mõju tulemusele ei ole oluline. Muutuste mediaanväärtus sundühendatud omavalitsuste grupis on 2 ning mitteliitunud omavalitsuste grupis on 0. Seega on haldusreformi tagajärjel sundühendatud omavalitsuste võime reageerida ootamatutele finantsväljakutsetele paranenud enam, võrreldes mitteliitunud omavalitsustega.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste finantsvõimekuse taseme muutuste suunad mõlemas grupis on olnud pigem positiivsed, kuigi muutused sundühendatud omavalitsustes on olnud suuremad. Gruppide

finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemete muutuste suunad kirjeldusvõime alusel on olnud samad ning enim on muutunud mõlemas grupis jätkusuutlikkuse näitajad. Finantsvõimekuse näitajate väärtuste tasemed kokku on kasvanud mõlemas grupis, kuid sundühendatud omavalitsuste grupis on kasv olnud suurem võrreldes mitteliitunud omavalitsuste grupiga. Läbiviidud *t*-testide tulemusena saab statistiliselt oluliseks pidada haldusreformiga kaasnenud muutuste erinevust sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate tasemete liitskooris ning põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest näitaja tasemes. Seega on haldusreformiga kaasnenud muutused sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste üldise finantsvõimekuse ning omafinantseerimisvõimekuse tasemes erinevad. Sundühendatud omavalitsustes paranes üldine finantsvõimekuse ning omafinantseerimisvõimekuse tase enam, võrreldes mitteliitunud omavalitsustega.

## KOKKUVÕTE

Igapäevaselt suurenevad ühiskonna ootused kohalike omavalitsuste avalike teenuste osutamisele ning omavalitsuste finantsvõimekusele. Haldusreformidega püütakse muuta avaliku sektori tegevust efektiivsemaks. 2017. aastal Eestis lõpule viidud haldusreformi eesmärk oli tõsta omavalitsusüksuste võimekust. Reformi tulemusena vähenes omavalitsusüksuste arv 213-lt 79-le. Suurem osa omavalitsustest ühines vabatahtlikult, kuid oli ka sundliitmisi. Omavalitsuste sundliitmised tõid mitmes omavalitsuses kaasa kõhklosti ja negatiivseid emotsioone.

Magistritöö teema aktuaalsus on seotud haldusreformi hiljutise toimumisega. Liitunud omavalitsused on uutes tingimustes toimetanud ligikaudu kaks aastat ning seetõttu saab teha esimesi kokkuvõtteid ühinenud omavalitsuste finantsvõimekuse muutuste kohta.

Magistritöö uudsus seisneb selles, et autorile teadaolevalt ei ole varasemalt analüüsitud 2017. aasta haldusreformi läbiviimise jõulise meetodi rakendamise mõju sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekusele. Analüüsitud on kulude kokkuhoiu erinevusi kõikides ühinenud omavalitsustes ning reformi mõju üksikute omavalitsuste finantsvõimekusele.

Magistritöö probleemiks on teadmatus, kas haldusreformi läbiviimise jõulise strateegiaga kaasnes sundühendatud omavalitsustes finantsvõimekuse kasv. See teadmine on vajalik sundühendatud valdade elanikele ja kogu ühiskonnale järgnevate haldusreformide läbiviimiseks.

Magistritöö eesmärgiks oli haldusreformiga kaasnenud finantsvõimekuse muutuste väljaselgitamine Eesti sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksustes.

Esimeseks uurimisülesandeks oli selgitada Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste funktsioone ning finantstegevust. Kohaliku omavalitsuse põhieesmärk on avalike teenuste pakkumine, mis vastab kogukonna vajadustele ja eelistustele. Kohaliku omavalitsuse ülesanded on seotud sotsiaalteenustega, noorsootööga, elamumajandusega, heakorraga, teede korrashoiuga, jäätmehooldusega ning ruumilise planeerimisega. Oma funktsioonide täitmiseks on kohalikul omavalitsusel vaja rahalisi vahendeid ning nende arvestamise

aluseks on eelarve. Omavalitsuse sissetulekud tulevad maksudest, toetustest, teenuste müügist ja muudest tuludest. Omavalitsuse finantstegevuse hindamiseks võrreldakse erinevate perioodide põhitegevuse tulemi suhet põhitegevuse tuludesse. Selle alusel on Eesti omavalitsussektori finantsseisund haldusreformi järgselt paranenud ja kajastab sektori suurenenud võimekust finantseerida investeringuid jooksvate tulude arvelt.

Teiseks uurimisülesandeks oli selgitada välja kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuse hindamise võimalusi. Mitmed teadlased on hinnanud erinevate riikide kohalike omavalitsuste finantsvõimekust erinevate indikaatorite ja meetodite abil. Kasutatud on võrdlusanalüüsi, tulemusindeksi lähenemisviisi ning statistilisi analüüsimeetodeid. Erinevate finants- ja mittefinantsnäitajate baasil on läbi viidud suhtarvude analüüsi. Analüüsitavate näitajate valikul on arvesse võetud asukohariigi taustsüsteemi. Eesti kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse hindamiseks võib kasutada võrdlusanalüüsi ning sobilikeks indikaatoriteks võib pidada finantsvõimekuse radari hindamiskriteeriume, mis on riigi poolt aktsepteeritud mõõdikud Eesti omavalitsuste finantsseisundi jälgimiseks. Mitme suhtarvu üheskoos analüüsimise ja üldise ülevaate saamise eesmärgil võib kasutada näitajate väärtuste tasemete alusel üldskoori leidmist.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli selgitada haldusreformide olemust ning viimase haldusreformi läbiviimist Eestis. Haldusreformi viiakse läbi eesmärgiga muuta avaliku sektori tegevust efektiivsemaks. Eestis viidi 2017. aastal lõpule haldusreform. Vabatahtliku ühinemise soodustamiseks nähti haldusreformi seadusega ette ühinemistoetuse maksmist ning suurem osa omavalitsustest liitus vabatahtlikult. Omavalitsusüksuse miinimumsuuruse kriteeriumiks määrati 5000 elanikku ning sellest lähtudes viidi läbi sundühendamised. Mitmete ühiskonnategelaste poolt on kritiseeritud haldusreformi taandumist vaid haldusterritoriaalseks reformiks ning elanike miinimumarvu seadmist haldusreformi keskseks kriteeriumiks.

Neljandaks uurimisülesandeks oli valida sobivaimad põhimõtted Eesti sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuse muutuste hindamiseks. Uurimisgrupp moodustati vana haldusjaotuse alusel kõikidest sundühendatud omavalitsustest. Võrdlusgrupp moodustati kõikidest 2017. aasta haldusreformi ajal mitteliitunud omavalitsustest. Sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse muutuste tuvastamiseks valiti Eesti omavalitsuste finantsvõimekuse hindamiseks väljatöötatud finantsvõimekuse radari näitajate muutuste võrdlev analüüs 2016–2019 aasta kohta. Võrdlusandmetena

kasutati kahe aasta keskmisi tulemusi. Analüüs viidi läbi finantsvõimekuse radari näitajate väärtuste tasemete ning omavalitsuste finantsvõimekust üldistava liitskoori muutuste osas. Lisaks muutuste tuvastamisele selgitati välja uurimisgrupi ja võrdlusgrupi finantsvõimekuse muutuste erinevused.

Viiendaks uurimisülesandeks oli analüüsida haldusreformist tingitud muutuseid sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuses. Haldusreformist tingitud muutused sundühendatud omavalitsuste finantsvõimekuse näitajates on üldiselt olnud positiivsed. Enim on kasvanud sundühendatud omavalitsuste suutlikkus kvaliteetsete avalike teenuste pakkumiseks nii praegu kui ka tulevikus. Paranenud on omavalitsuste võime reageerida ootamatutele finantsolukordadele ning tasuda oma lühi- ja pikaajalisi kohustusi tähtaegselt. Haldusreformi tagajärjel on vähenenud sundühendatud omavalitsuste iseseisvuse võimekus, sest toetuste osakaal põhitegevuse tuludes ning investeringute elluviimisel on suurenenud. Selle põhjuseks võib pidada ühekordse ühinemistoetuse väljamaksmist aastatel 2018–2019. Iga sundühendatud omavalitsuse haldusreformist tulenev finantsvõimekuse muutus on olnud erinev, kuid enamusel on see olnud positiivse suunaga.

Kuuendaks uurimisülesandeks oli tuvastada haldusreformiga kaasnenud muutuste erinevused sundühendatud ja mitteliitunud kohaliku omavalitsuse üksuste finantsvõimekuses. Sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste finantsvõimekuse taseme muutuste suunad mõlemas grupis on olnud pigem positiivsed, kuigi muutused sundühendatud omavalitsustes on olnud suuremad. Statistiliselt oluline on olnud haldusreformiga kaasnenud muutuste erinevus sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate tasemete liitskooris ning põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest näitaja tasemes. Seega on haldusreformiga kaasnenud muutused sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste üldise finantsvõimekuse ja omafinantseerimisvõimekuse tasemetes erinevad.

Haldusreformiga kaasnenud finantsvõimekuse muutused Eesti sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksustes on olnud positiivsed ning oluliselt on kasvanud jätkusuutlikkuse näitajad. Statistiliselt oluline on haldusreformiga kaasnenud muutuste erinevus sundühendatud ja mitteliitunud omavalitsuste üldise finantsvõimekuse ning omafinantseerimisvõimekuse tasemes. Edaspidi vajaks uurimist sundühendatud omavalitsuste elanike arvamus haldusreformiga kaasnenud avalike teenuste kvaliteedi muutustest.



## KASUTATUD KIRJANDUS

- Andrews, R. W., Boyne, G. A.** (2009). Size, structure and administrative overheads: An empirical analysis of English local authorities. – *Urban Studies*. Vol. 46, No. 4, pp. 739–759.  
[https://www.researchgate.net/profile/Rhys\\_Andrews/publication/240526430\\_Size\\_Structure\\_and\\_Administrative\\_Overheads\\_An\\_Empirical\\_Analysis\\_of\\_English\\_Local\\_Authorities/links/53ff85d10cf29dd7cb521df1.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Rhys_Andrews/publication/240526430_Size_Structure_and_Administrative_Overheads_An_Empirical_Analysis_of_English_Local_Authorities/links/53ff85d10cf29dd7cb521df1.pdf) (31.03.2020)
- Brans, M.** (1992). Theories of local government reorganizations: An empirical evaluation. – *Public Administration*, Vol. 70, No. 3, pp 429–451.  
<http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=6b47f986-8bdb-45b7-8166-64014b147166%40pdc-v-sessmgr02> (02.04.2020)
- Caiden, G.** (1969). Administrative reform. New York: Routledge 2017, First published 1969 Transction Publishers. [on-line]  
<https://books.google.ee/books?id=zDwrDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=inauthor:%22Gerald+E.+Caiden%22&hl=et&sa=X&ved=0ahUKEwiEorD1gMroAhUNDuWKHcuDPuQ6AEIPDAC#v=onepage&q&f=false> (15.01.2020)
- Cohen, S., Doumpos, M., Neofytou, E., Zopounidis, C.** (2012). Assessing financial distress where bankruptcy is not an option: An alternative approach for local municipalities. – *European Journal of Operational Research*. Vol. 218, pp. 270–279.  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0377221711009404> (15.01.2020)
- Crosby, A., Robbins, D.** (2013). Mission impossible: Monitoring municipal fiscal sustainability and stress in Michigan. – *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 25, No. 3, pp. 522–555. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JPBAFM-25-03-2013-B003/full/pdf#page=106> (30.03.2020)
- Eelarvearuanne 2016. (s.a). Kohalikud omavalitsused: Finantsülevaadet. – *Rahandusministeerium*. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated> (27.03.2020)
- Eelarvearuanne 2017. (s.a). Kohalikud omavalitsused: Finantsülevaadet. – *Rahandusministeerium*. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated> (27.03.2020)
- Eelarvearuanne 2018. (s.a). Kohalikud omavalitsused: Finantsülevaadet. – *Rahandusministeerium*. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated> (27.03.2020)

- Eelarvearuanne 2019. (s.a). Kohalikud omavalitsused: Finantsülevaated. – *Rahandusministeerium*.  
[veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated> (27.03.2020)
- Eesti Vabariigi põhiseadus. (vastu võetud 28.06.1992, viimati jõustunud 13.08.2015). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/115052015002?leiaKehtiv> (20.11.2019)
- Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. (2017). /Toim. Ü. Madise, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, J. Raidla, P. Vinkel. Tallinn: Juura. 1160 lk.
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. (vastu võetud 14.10.1985, viimati jõustunud 01.04.1995). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622> (22.11.2019)
- Galariotis, E., Guyot, A., Doumpos, M., Zopounidis, K.** (2015). A novel multi-attribute benchmarking approach for assessing the financial performance of local governments: Empirical evidence from France. – *European Journal of Operational Research*, Vol. 248, No. 1, pp. 301–317.  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0377221715005561?via%3Dihub> (01.04.2020)
- Gow, J. I.** (2012). Administrative reform – *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. 4 p. [on-line]  
[http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions\\_anglais/administrative\\_reform.pdf](http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/administrative_reform.pdf) (02.04.2020)
- Haldusreformi seadus. (vastu võetud 07.06.2016, viimati jõustunud 01.01.2017). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034?leiaKehtiv> (28.11.2019)
- Haldusreformi seaduse põhiseaduspärasuse kontroll. (vastu võetud 20.12.2016). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016032> (28.11.2019)
- Handoyo, S., Anas, S., Yudianto, I.** (2019). Analysis of the financial condition West Java provincial government, Indonesia. – *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)*. Vol. 23, No. 1, pp. 33–49. <https://journal.ugm.ac.id/jkap/article/view/37046> (31.03.2020)
- Jones, S., Walker, R. G.** (2007). Explanators of local government distress. – *Abacus*. Vol. 43, No. 3, pp. 396–418. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-6281.2007.00238.x> (31.03.2020)
- Kapitali struktuur. (s.a). Rahandus. – *OÜ Trinity Capital* [veebileht]  
<https://www.rahandus.ee/et/kapitali-struktuur> (28.11.2019)
- Kivest, Katrin.** 2019. Haldusreformi mõju Võrumaa kohalikele omavalitsuse üksususte finantsvõimekusele Võru ja Setomaa valla näitel. Magistritöö. Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut. Tartu. 66 lk. <https://dspace.emu.ee/xmlui/handle/10492/4764> (28.11.2019)

- Kloha, P., Weissert, C. S., Kleine, R.** (2005). Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress. – *Public Administration Review*. Vol. 65, No. 3, pp. 313–323. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2005.00456.x> (30.03.2020)
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (vastu võetud 02.06.1993, viimati jõustunud 15.02.2019). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/105022019008?leiaKehtiv> (21.11.2019)
- Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus. (vastu võetud 16.09.2010, viimati jõustunud 01.01.2019). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122012004> (28.11.2019)
- Kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude algatatud ühinemise tulemusena moodustunud kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemistoetuse suuruse kinnitamine. Lisa: Ühinemistoetused. (vastu võetud 30.11.2017). – *Riigi Teataja* <https://www.riigiteataja.ee/akt/305122017008> (28.03.2020)
- Kukk, K.** (2012). Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise käsiraamat. – *Rahandusministeerium*. 152 lk. [on-line] [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi8r9\\_MgZjmAhWjAxAIHXebDZMQFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rahandusministeerium.ee%2Fet%2Fsystem%2Ffiles\\_force%2Fdocument\\_files%2Fkov\\_kasiraamat\\_parandustega.pdf%3Fdownload%3D1&usg=AOvVaw2ug7Mp2mODjkHNdRsEiChe](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi8r9_MgZjmAhWjAxAIHXebDZMQFjAAegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rahandusministeerium.ee%2Fet%2Fsystem%2Ffiles_force%2Fdocument_files%2Fkov_kasiraamat_parandustega.pdf%3Fdownload%3D1&usg=AOvVaw2ug7Mp2mODjkHNdRsEiChe) (22.11.2019)
- Laar, M.** (2000). Haldusreformi ideed ja praktika. – *Riigikogu Toimetised*. Nr 2, lk 40–46. [e-ajakiri] <https://rito.riigikogu.ee/eelmised-numbrid/nr-2/> (02.04.2020)
- Liivik, S.** (2019). Kohalike omavalitsuste finantstervis on hea. Finantsuudised. – *Äripäev* 22.07.2019. [e-ajakiri] <https://www.finantsuudised.ee/uudised/2019/07/22/kohalike-omavalitsuste-finantstervis-on-hea> (01.01.2020)
- Lohk, P.** 2015. Finantsraskustesse sattumise ohu ennustamine Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste näitel. Magistritöö. Tallina Tehnikaülikooli majandusteaduskonna majandusarvestuse instituut. Tallinn. 86 lk. <https://digikogu.taltech.ee/et/item/bef7093c-1640-4091-933c-8472ea7583ac> (01.01.2020)
- Lohk, P.** (2017). Kohalike omavalitsuste finantsvõimekus radaril. – *Rahandusministeerium* [veebileht] <https://blogi.fin.ee/2017/05/kohalike-omavalitsuste-finantsvoimekus-radaril/> (01.12.2019)
- McDonald, B. D.** (2018). Local governance and the issue of fiscal health. – *State & Local Government Review*, Vol. 50, No. 1, pp. 46–55. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0160323X18765919> (30.03.2020)
- Mikli, A.** (2018). 2017. aasta haldusreformi õppetunnid. Haldusreform 2017: Artiklikogumik. – *Rahandusministeerium*. 655 lk.

- Mäeltsemees, S.** (2006a). Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii. Kohalik omavalitsus: mõiste, koht avalikus halduses ja ajalooline areng. – *Estonica: Entsüklopeedia Eestist*. [on-line].  
[http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik\\_omavalitsus:\\_m%C3%B5iste,\\_koht\\_avalikus\\_halduses\\_ja\\_ajalooline\\_areng/Kohaliku\\_omavalitsuse\\_p%C3%B5hiseaduslik\\_garantii/](http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik_omavalitsus:_m%C3%B5iste,_koht_avalikus_halduses_ja_ajalooline_areng/Kohaliku_omavalitsuse_p%C3%B5hiseaduslik_garantii/)  
 (20.11.2019)
- Mäeltsemees, S.** (2006b). Omavalitsuse terminoloogia. Kohalik omavalitsus: mõiste, koht avalikus halduses ja ajalooline areng. – *Estonica: Entsüklopeedia Eestist*. [on-line].  
[http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik\\_omavalitsus:\\_m%C3%B5iste,\\_koht\\_avalikus\\_halduses\\_ja\\_ajalooline\\_areng/Omavalitsuse\\_terminoloogia/](http://www.estonica.org/et/Riik/Kohalik_omavalitsus:_m%C3%B5iste,_koht_avalikus_halduses_ja_ajalooline_areng/Omavalitsuse_terminoloogia/) (20.11.2019)
- Mäeltsemees, S.** (2018). Mis ja miks võinuks olla teistmoodi 2017. aasta haldusreformi ettevalmistuses? Haldusreform 2017: Artiklikogumik. – *Rahandusministeerium*. 655 lk.
- OECD Glossary of Statistical Terms. (2008). /OECD. 602 p. [on-line]. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264055087-en.pdf?expires=1585697665&id=id&accname=guest&checksum=45E2E7682BB9347210C89F14C2478964> (01.04.2020)
- Olle, V.** (2014). Kohaliku omavalitsuse õigus I osa. Tallinn: Juura. 240 lk.
- Omavalitsuskorralduse ja regionaalhalduse trendid ja stsenaariumid. Ettepanekud haldusreformi kontseptsiooni sisustamiseks. (2014). – *Eesti Koostöö Kogu*. [https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%C3%BC%C3%BCs\\_loplik\\_27.11.14.pdf](https://www.kogu.ee/wp-content/uploads/2014/11/Omavalitsuskorraldus-ja-regionaalhalduse-anal%C3%BC%C3%BCs_loplik_27.11.14.pdf) (02.04.2020)
- PA001. Keskmise brutokuupalk, tööjõukulud, töötatud tunnid ja töötajate arv. (Uuendatud 03.03.2020). Statistikaameti andmebaas. – *Statistikaamet*. [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PA001&path=../Database/MAJANDUS/12PALK\\_JA\\_TO\\_OJUKULU/01PALK/04LUHIAJASTATISTIKA/&lang=2](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=PA001&path=../Database/MAJANDUS/12PALK_JA_TO_OJUKULU/01PALK/04LUHIAJASTATISTIKA/&lang=2) (28.03.2020)
- Rahandusministeerium. (s.a). Finantseerimine: Kohalik omavalitus ja haldusreform. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantseerimine> (22.11.2019a)
- Rahandusministeerium. (s.a). Finantsülevaated: Kohalik omavalitsus ja haldusreform. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated> (22.11.2019b)
- Rahandusministeerium. (s.a). Kohalikud omavalitsused. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov> (22.11.2019c)
- Rahandusministeerium. (s.a). Kuidas reformini jõuti? Haldusreform. [veebileht] <https://haldusreform.fin.ee/haldusreform/Finantsulevaated> (22.11.2019d)
- Rahandusministeerium. (s.a). KOV volikogude algatatud ühinemised: Haldusreform. [veebileht] <https://haldusreform.fin.ee/kov-volikogude-algatatud-uhinemised/> (30.11.2019e)

- Rahandusministeerium. (s.a). Omavalitsuste loetelu: Kohalikud omavalitsused ja haldusreform. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/kohalikud-omavalitsused-ja-haldusreform/eesti-kohalike-omavalitsuste-loetelu> (30.11.2019f)
- Rahandusministeerium. (s.a). Vabariigi Valitsuse algatatud ühinemised: Haldusreform. [veebileht] <https://haldusreform.fin.ee/vv-algatatud-uhinemised/> (30.11.2019g)
- Rahandusministeerium. (s.a). Finantsvõimekuse radar, vana haldusjaotus. Finantsülevaated: Kohalikud omavalitsused ja haldusreform. [veebileht] <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kohalikud-omavalitsused-haldusreform-maavalitsused/finantsulevaated> (15.01.2020a)
- Reiljan, J., Jaansoo, A., Ülper, A.** (2013). The impact of amalgamation on the financial sustainability of municipalities in Estonia. – *Public Finance & Management*. Vol. 13, No. 3, pp. 167–194. <http://eds.a.ebscohost.com/eds/results?vid=1&sid=dda1a0e3-2e5e-408b-afaf-595248ce5ab9%40sdc-v-sessmgr03&bquery=The+Impact+of+Amalgamation+on+the+Financial+Sustainability+of+Municipalities+in+Estonia&bdata=JmNsaTA9RIQxJmNsdjA9WSZ0eXB1PTAmc2VhcmNoTW9kZT1BbmQmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZSZzY29wZT1zaXRl> (01.01.2020)
- Reiljan, J., Timpmann, K.** (2013). The problems and development potential of revenue autonomy in Estonian municipalities. – *Eesti Majanduspoliitilised Väitlused*. Berlin - Tallinn: Berliner Wissenschafts-Verlag, Mattimar. Vol. 18, No. 0, pp. 377–403. <http://ojs.utlib.ee/index.php/TPEP/article/view/890/867> (28.11.2019)
- Riigiraha. (s.a). Finantsradar. Kohalike omavalitsuste lisaandmed. Juhtimisinfo. – *Rahandusministeerium*. [veebileht] <https://riigiraha.fin.ee/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=riigiraha.qvw&lang=en-US&host=local&anonymous=true/> (02.03.2020)
- Ritonga, I. T., Clark, C., Wickremasinghe, G.** (2012). Assessing Financial Condition of Local Government in Indonesia: An Exploration. – *Public and Municipal Finance*. Vol. 1, No. 2, pp. 37–50. [https://businessperspectives.org/images/pdf/applications/publishing/templates/article/assets/4282/pmf\\_2012\\_02\\_Ritonga.pdf](https://businessperspectives.org/images/pdf/applications/publishing/templates/article/assets/4282/pmf_2012_02_Ritonga.pdf) (29.03.2020)
- Sarapuu, Egle.** 2019. Kulude kokkuhoiu erinevused vabatahtlikult ühinenud ja sundühendatud kohalikes omavalitsustes. Magistritöö. Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut. Tartu. 61 lk. <https://dspace.emu.ee/xmlui/handle/10492/4760> (28.11.2019)
- Zafra-Gómez, J. L., López-Hernández, A. M., Hernández-Bastida, A.** (2009). Evaluating financial performance in local government: Maximizing the benchmarking value. – *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 75, No. 1, pp. 151–167. [https://www.researchgate.net/publication/249689415\\_Evaluating\\_financial\\_performance\\_in\\_local\\_government\\_Maximizing\\_the\\_benchmarking\\_value](https://www.researchgate.net/publication/249689415_Evaluating_financial_performance_in_local_government_Maximizing_the_benchmarking_value) 01.04.2020

- Tasandus- ja toetusfond 2016. (s.a). Finantseerimine: Kohalikud omavalitsused. – *Rahandusministeerium*. [veebileht]  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantseerimine> (27.03.2020)
- Tasandus- ja toetusfond 2019. (s.a). Finantseerimine: Kohalikud omavalitsused. – *Rahandusministeerium*. [veebileht]  
<https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov/finantseerimine> (27.03.2020)
- Teeväli, Asko.** 2009. Kohalike omavalitsuste sotsiaalmajandusliku arengu seos haldusterritoriaalse reformiga – aastatel 1999–2005 ühinenud omavalitsusüksuste sotsiaalmajanduslike muutuste analüüs. Magistritöö. Tartu Ülikooli riigiteaduste instituut. Tartu. 141 lk  
<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/9938/Teevaeliasko.pdf?sequence=7&isAllowed=y> (01.01.2020)
- Tomberg, Tiit.** 2017. Ühinemiste mõju finantsilisele jätkusuutlikkusele Eesti kohalikes omavalitsustes. Magistritöö. Eesti Maaülikooli majandus- ja sotsiaalinstituut. Tartu. 79 lk.  
<https://dspace.emu.ee/xmlui/handle/10492/3171> (24.11.2019)
- Tooding, L.** (2015). Andmete analüüs ja tõlgendamine sotsiaalteadustes. Teine, täiendatud väljaanne. Tartu Ülikooli Kirjastus. 406 lk.
- Trussel, J. M., Patrick, P. A.** (2009). A predictive model of fiscal distress in local governments. – *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, Emerald Publishing Limited*. Vol. 21, No. 4, pp. 578–616.  
<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JPBAFM-21-04-2009-B004/full/html> (21.01.2020)
- Tulumaksuseadus. (vastu võetud 15.12.1999, viimati jõustunud 01.03.2020). – *Riigi Teataja*  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/119112010007?leiaKehtiv> (28.03.2020)
- Turley, G., Robbins, G., McNena, S.** (2015). A framework to measure the financial performance of local governments. – *Local Government Studies*. Vol. 41, No. 3, pp. 1–20.  
[https://www.researchgate.net/publication/273177557\\_A\\_Framework\\_to\\_Measure\\_the\\_Financial\\_Performance\\_of\\_Local\\_Governments](https://www.researchgate.net/publication/273177557_A_Framework_to_Measure_the_Financial_Performance_of_Local_Governments) (01.01.2020)
- Varul, P.** (2019). Haldusreform kui õppetund. Kuidas reformi mitte teha. – *Edasi*. [e-ajakiri]  
<https://edasi.org/42829/paul-varul-haldusreform-kui-oppetund-kuidas-reformi-mitte-teha/> (28.11.2019)
- Viks, A.** (2012). Eestis aastatel 1996–2009 ühinenud kohalike omavalitsuste finantsmõjude analüüs. – *Siseministeerium*.  
[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document\\_files/kov/kov\\_uhinemiste\\_finantsmojude\\_analuus\\_1996-2011.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_uhinemiste_finantsmojude_analuus_1996-2011.pdf) (01.01.2020)
- Viks, A.** (2019). Haldusreformi käigus toimunud kohaliku omavalitsuse ametiasutuste teenistuskohdade muutused. – *Rahandusministeerium*.

<https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2019/06/ametikohtade-muutus-reform.pdf>  
(01.04.2020)

**Wang, X., Dennis, L., Tu, Y. S.** (2007). Measuring financial condition: A study of U.S. States. – *Public Budgeting & Finance*, Vol. 27, No. 2, pp. 1–21.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x> (30.03.2020)

**Watt, P. A.** (2006). Principles and theories of local government. The future of local government. – *Economic Affairs*. Vol. 26, No. 1, pp. 4–10.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-0270.2006.00605.x> (01.04.2020)

**LISAD**



## Lisa 1. Uurimisgrupi ja võrdlusgrupi kohaliku omavalitsuse üksused 2017. aasta haldusreformi eelse haldusjaotuse alusel

Autori koostatud (Rahandusministeerium 2019e, 2019f, 2019g alusel)

Uurimisgrupp – sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksused (25 tk)	Võrdlusgrupp – mitteliitunud kohaliku omavalitsuse üksused (28 tk)
Keila vald	Tallinna linn
Padise vald	Harku vald
Paldiski linn	Jõelähtme vald
Vasalemma vald	Keila linn
Emmaste vald	Kiili vald
Pühalepa vald	Kose vald
Illuka vald	Kuusalu vald
Lüganuse vald	Loksa linn
Koeru vald	Maardu linn
Pala vald	Raasiku vald
Tabivere vald	Rae vald
Rakke vald	Saku vald
Väike-Maarja vald	Viimsi vald
Tõstamaa vald	Jõhvi vald
Mikitamäe vald	Kohtla-Järve linn
Värska vald	Narva linn
Juuru vald	Sillamäe linn
Pöide vald	Vormsi vald
Kallaste linn	Kadrina vald
Kambja vald	Rakvere linn
Tartu linn	Kihnu vald
Tähtvere vald	Kohila vald
Ülenurme vald	Muhu vald
Puka vald	Ruhnu vald
Meremäe vald	Luunja vald
	Nõo vald
	Viljandi linn
	Võru linn

**Lisa 2. Sundühendatud kohalike omavalitsuste lühiajalise maksevõime näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi**

Autori koostatud (Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel)

Omavalitsusüksus	Maksevõime tase		Vahetu maksevalmiduse kordaja	
	16/17	18/19	16/17	18/19
Keila vald	0	1	-1	1
Padise vald	0	1	-1	1
Paldiski linn	0	1	0	1
Vasalemma vald	3	1	3	1
Emmaste vald	0	1	1	2
Pühalepa vald	3	1	3	2
Illuka vald	3	3	3	3
Lüganuse vald	3	3	3	3
Koeru vald	0	1	0	2
Pala vald	1	1	2	2
Tabivere vald	1	0	1	0
Rakke vald	3	1	3	1
Väike-Maarja vald	1	1	2	1
Tõstamaa vald	-1	1	-1	1
Mikitamäe vald	1	2	0	2
Värskas vald	2	2	3	2
Juuru vald	2	3	3	3
Põide vald	3	1	3	1
Kallaste linn	-1	1	-1	2
Kambja vald	2	2	1	2
Tartu linn	1	1	1	1
Tähtvere vald	1	1	0	1
Ülenurme vald	3	2	3	2
Puka vald	2	3	2	2
Meremäe vald	1	2	0	2
<b>Kokku skoor</b>	<b>34</b>	<b>37</b>	<b>33</b>	<b>41</b>

**Lisa 3. Sundühendatud kohalike omavalitsuste pikaajalise maksevõime näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi**

Autori koostatud (Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel)

Omavalitsusüksus	Netovõlakooormuse osatähtsus ülemmäärast		Intressikulude kattekordaja		Netovõla suhe põhitegevuse tulemissse	
	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19
Keila vald	-1	2	3	3	-1	2
Padise vald	3	2	3	3	3	2
Paldiski linn	1	2	3	3	3	2
Vasalemma vald	3	2	3	3	3	2
Emmaste vald	2	2	3	3	3	3
Pühalepa vald	2	2	3	3	3	3
Illuka vald	3	3	3	3	3	3
Lüganuse vald	3	2	-1	3	-1	2
Koeru vald	1	2	3	3	1	2
Pala vald	3	3	3	3	3	3
Tabivere vald	3	-1	3	3	3	3
Rakke vald	3	3	3	3	3	3
Väike-Maarja vald	3	3	3	3	3	3
Tõstamaa vald	1	3	-1	3	1	3
Mikitamäe vald	3	0	3	3	0	1
Värska vald	2	0	1	3	-1	1
Juuru vald	3	3	3	3	3	3
Põide vald	3	-1	3	3	3	3
Kallaste linn	0	3	3	3	1	3
Kambja vald	3	3	3	3	3	3
Tartu linn	1	1	3	3	2	3
Tähtvere vald	0	1	3	3	-1	3
Ülenurme vald	3	3	3	3	3	3
Puka vald	3	3	3	3	3	3
Meremäe vald	2	0	3	3	-1	1
<b>Kokku skoor</b>	<b>53</b>	<b>46</b>	<b>65</b>	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>63</b>

## Lisa 4. Sundühendatud kohalike omavalitsuste iseseisvuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi

Autori koostatud (Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel)

Omavalitsusüksus	Mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest		Omatulude suhe tegevuskuludesse		Omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	
	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19
Keila vald	3	0	3	3	1	1
Padise vald	0	0	3	3	2	1
Paldiski linn	-1	0	2	3	2	1
Vasalemma vald	0	0	1	3	2	1
Emmaste vald	1	-1	3	3	3	2
Pühalepa vald	1	-1	2	3	3	2
Illuka vald	3	3	3	3	3	3
Lüganuse vald	2	-1	1	-1	3	1
Koeru vald	0	-1	0	0	2	3
Pala vald	-1	-1	-1	-1	3	1
Tabivere vald	1	2	2	3	2	3
Rakke vald	1	-1	-1	-1	3	1
Väike-Maarja vald	-1	-1	-1	-1	2	1
Tõstamaa vald	-1	1	-1	3	1	2
Mikitamäe vald	3	0	-1	-1	3	2
Värskla vald	-1	0	-1	-1	3	2
Juuru vald	2	0	3	2	3	2
Põide vald	1	-1	1	1	3	2
Kallaste linn	-1	-1	-1	-1	3	1
Kambja vald	1	3	1	3	2	2
Tartu linn	0	-1	2	1	2	3
Tähtvere vald	3	-1	3	1	3	3
Ülenurme vald	3	3	3	3	3	2
Puka vald	1	-1	1	1	3	2
Meremäe vald	1	0	-1	-1	2	2
<b>Kokku skoor</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>26</b>	<b>31</b>	<b>62</b>	<b>46</b>

## Lisa 5. Sundühendatud kohalike omavalitsuste paindlikkuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi

Autori koostatud (Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel)

Omavalitsus-üksus	Juhtimis- kulude suhe põhitegevuse tuludesse		Likviidsete varade suhe põhi- tegevuse kuludesse		Põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest		Majandamis- kulude suhe põhitegevuse tuludesse		10-lt suurimalt tööandjalt laekunud tulumaksu osatähtsus	
	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19
Keila vald	-1	0	-1	3	0	0	2	1	3	3
Padise vald	1	0	-1	3	2	0	3	1	3	3
Paldiski linn	0	0	-1	3	-1	0	3	1	0	3
Vasalemma vald	2	0	3	3	0	0	3	1	2	3
Emmaste vald	-1	3	3	3	2	3	2	3	1	3
Pühalepa vald	0	3	3	3	0	3	3	3	3	3
Illuka vald	-1	2	3	3	3	3	2	3	-1	1
Lüganuse vald	-1	2	3	3	-1	0	1	2	2	0
Koeru vald	3	1	0	3	-1	1	0	1	-1	3
Pala vald	1	2	3	3	-1	1	1	2	2	3
Tabivere vald	3	3	2	-1	0	3	0	2	2	3
Rakke vald	1	3	3	3	2	1	2	2	1	3
Väike-Maarja vald	3	3	3	3	1	1	3	2	2	3
Tõstamaa vald	-1	3	-1	3	-1	3	-1	3	3	3
Mikitamäe vald	-1	0	-1	3	-1	2	3	1	2	2
Värska vald	0	0	3	3	-1	2	1	1	-1	2
Juuru vald	2	3	3	3	0	3	3	3	3	3
Pöide vald	-1	2	3	1	1	2	3	3	1	-1
Kallaste linn	-1	2	-1	3	0	1	3	2	-1	3
Kambja vald	3	3	-1	3	-1	3	3	3	3	3
Tartu linn	3	3	3	3	1	2	1	1	3	3
Tähtvere vald	-1	3	-1	3	-1	2	1	1	2	3
Ülenurme vald	3	3	3	3	1	3	2	3	3	3
Puka vald	1	3	1	3	-1	3	1	2	1	3
Meremäe vald	1	0	1	3	-1	2	1	1	2	2
<b>Kokku skoor</b>	<b>18</b>	<b>47</b>	<b>35</b>	<b>69</b>	<b>2</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>48</b>	<b>40</b>	<b>63</b>

## Lisa 6. Sundühendatud kohalike omavalitsuste jätkusuutlikkuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktid enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi

Autori koostatud (Rahandusministeerium 2020a, Riigiraha 2020 alusel)

Omavalitsusüksus	Põhitegevuse tulude reaalkasvu indeks		KOV valitsussektori töötajate osatähtsus KOVi maksu- maksjatest		KOV töötajate (v.a juhid) töötasu suhe KOVi elanike keskmisesse sissetulekusse ja kõikide KOV töötajate keskmisesse töötasusse		Põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara amortisatsiooni- kulusse	
	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19
Keila vald	0	2	3	3	3	1	3	1
Padise vald	2	2	3	3	2	1	3	1
Paldiski linn	-1	2	2	3	1	1	-1	1
Vasalemma vald	-1	2	3	3	1	1	-1	1
Emmaste vald	-1	3	1	3	0	1	-1	3
Pühalepa vald	0	3	3	3	2	1	-1	3
Illuka vald	-1	-1	-1	1	3	3	-1	3
Lüganuse vald	-1	-1	3	3	1	3	-1	-1
Koeru vald	0	1	1	1	0	2	-1	1
Pala vald	0	1	1	0	2	2	-1	3
Tabivere vald	2	3	1	3	0	2	3	3
Rakke vald	-1	2	1	1	2	3	-1	-1
Väike-Maarja vald	-1	2	1	1	1	3	-1	-1
Tõstamaa vald	0	1	-1	-1	3	3	-1	3
Mikitamäe vald	0	3	1	1	3	1	-1	1
Värska vald	-1	3	0	1	1	1	-1	1
Juuru vald	0	1	2	3	1	3	-1	3
Põide vald	-1	1	2	1	1	3	2	3
Kallaste linn	-1	1	-1	0	0	2	-1	3
Kambja vald	0	3	1	3	1	2	-1	3
Tartu linn	0	3	3	3	3	3	-1	-1
Tähtvere vald	1	3	3	3	3	3	-1	-1
Ülenurme vald	2	3	3	3	1	2	-1	3
Puka vald	-1	1	2	3	0	3	-1	3
Meremäe vald	0	3	1	1	2	1	-1	1
<b>Kokku skoor</b>	<b>-4</b>	<b>47</b>	<b>38</b>	<b>49</b>	<b>37</b>	<b>51</b>	<b>-10</b>	<b>39</b>

**Lisa 7. Mitteliitunud kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse näitajate väärtuste hinnangulise taseme punktide skoorid kirjeldusvõime alusel enne ja pärast 2017. aasta haldusreformi**

Autori koostatud (Riigiraha 2020 alusel)

Omavalitsusüksus	Lühiajaline maksevõime (vahemikus -2 kuni +6)		Pikaajaline maksevõime (vahemikus -3 kuni +9)		Iseseisvus (vahemikus -3 kuni +9)		Paindlikkus (vahemikus -5 kuni +15)		Jätksuutlikkus (vahemikus -4 kuni +12)	
	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19	16/17	18/19
Tallinna linn	3	3	9	9	9	9	14	15	10	10
Harku vald	3	3	8	7	9	9	15	13	8	11
Jõelähtme vald	2	0	9	8	9	9	12	9	8	7
Keila linn	6	5	9	9	4	6	15	14	11	12
Kiili vald	6	6	9	9	9	9	15	15	11	12
Kose vald	2	4	9	9	7	6	10	13	2	9
Kuusalu vald	2	2	8	7	8	6	12	11	7	8
Loksa linn	0	3	1	4	2	1	4	10	5	9
Maardu linn	6	6	9	9	8	6	7	9	5	10
Raasiku vald	3	-1	9	8	8	7	15	11	8	10
Rae vald	-1	0	8	9	9	9	11	15	9	9
Saku vald	1	3	9	9	9	9	12	14	11	12
Viimsi vald	5	0	7	8	9	9	13	14	9	11
Jõhvi vald	1	5	8	9	6	4	10	11	2	8
Kohtla-Järve linn	1	4	2	6	4	2	7	9	-4	6
Narva linn	2	4	8	9	4	1	11	12	4	8
Sillamäe linn	0	5	8	9	5	3	5	10	-1	6
Vormsi vald	0	3	9	9	5	2	8	7	6	8
Kadrina vald	3	6	6	9	3	3	10	14	4	12
Rakvere linn	4	6	9	9	4	3	15	15	9	12
Kihnu vald	6	6	9	9	4	1	9	10	5	8
Kohila vald	6	4	9	8	7	6	15	15	9	12
Muhu vald	6	6	9	9	9	7	14	14	2	10
Ruhnu vald	5	6	9	5	1	-3	6	5	4	7
Luunja vald	5	4	8	9	7	9	12	15	11	12
Nõo vald	2	4	6	9	8	8	12	15	8	11
Viljandi linn	3	2	6	5	8	3	11	11	3	12
Võru linn	5	5	5	7	4	0	12	9	2	5
<b>Kokku skoor</b>	<b>87</b>	<b>104</b>	<b>215</b>	<b>226</b>	<b>179</b>	<b>144</b>	<b>312</b>	<b>335</b>	<b>168</b>	<b>267</b>

## Lisa 8. Finantsvõimekuse radari näitajate valemid ja kirjeldused

Allikas (Rahandusministeerium 2020a)

Näitaja	Valem	Kirjeldus
<b>1. Lühiajaline maksevõime</b>		Lühiajalise maksevõime näitajad kirjeldavad KOVi võimet tasuda lühiajalisi kohustusi tähtaegselt
1.1 maksevõime tase	$\text{käibevara} \div \text{lühiajalised kohustused}$	Näitaja kirjeldab KOVi võimet katta võlausaldajate lühiajalised nõuded käibevaraga
1.2 vahetu maksevalmiduse kordaja	$\text{raha kassas ja pangakontodel} \div \text{lühiajalised kohustused}$	Näitaja kirjeldab, kui suure osa lühiajalistest kohustustest on KOV võimeline kohe tasuma
<b>2. Pikaajaline maksevõime</b>		Pikaajalise maksevõime näitajad kirjeldavad nii pikaajalist maksevõimet kui ka võõrkapitali osatähtsust kogukapitalis
2.1 netovõlakooormuse osatähtsus ülemmäärast	$((\text{võlakohustused} - \text{likviidsed varad}) \div \text{põhitegevuse tulud}) \div \text{KOV individuaalne netovõlakooormuse ülemmäär}$	Näitaja kirjeldab KOVi kasutamata võõrkapitali kaasamise potentsiaali
2.2 intressikulude kattekordaja	$\text{põhitegevuse tulem} \div \text{intressikulu}$	Näitaja kirjeldab KOVi võimet tasuda põhitegevuse tulemi arvelt intressikulusid
2.3 netovõla suhe põhitegevuse tulemissse	$(\text{võlakohustused} - \text{likviidsed varad}) \div (\text{põhitegevuse tulem} - \text{intressikulu})$	Näitaja kirjeldab, mitme aasta jooksul on KOV võimeline tasuma enda võlakohustused, kui netovõlg väheneb graafiku järgselt ja põhitegevuse tulem ning intressikulu jäävad konstantseks
<b>3. Iseseisvus</b>		Iseseisvus näitajad kirjeldavad sõltuvust välisest finantseerimisest
3.1 mittesihtotstarbeliste tulude osatähtsus põhitegevuse tuludest	$(\text{põhitegevuse tulud} - \text{saadud toetused (v.a tasandusfond ja väikesaarte toetus)}) \div \text{põhitegevuse tulud}$	Näitaja kirjeldab, kui suure osa moodustavad mittesihtotstarbelised tulud põhitegevuse tuludest
3.2 omatulude suhe tegevuskuludesse	$(\text{sissetulekud} - \text{saadud toetused}) \div \text{tegevuskulud}$	Näitaja kirjeldab KOVi omatulude suhet tegevuskuludesse
3.3 omatuludest teostatud investeeringute osatähtsus koguinvesteeringutest	$(\text{investeeringukulud} - \text{põhivara soetuse toetus}) \div \text{investeeringukulud}$	Näitaja kirjeldab KOVi sõltuvust välistest rahastamisallikatest investeeringute ellu viimisel
<b>4. Paindlikkus</b>		Paindlikkuse näitajad kirjeldavad võimet reageerida ootamatutele finantsolukordadele. Mida kaugemal on näitajad riskijoonest (väljaspool), seda vähem on KOVil võimekust, et reageerida ootamatutele finantsväljakutsetele



4.1 juhtimiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	üldvalitsemise juhtimiskulud ÷ põhitegevuse tulud	Näitaja kirjeldab, kui suure osa moodustavad üldvalitsemise juhtimiskulud põhitegevuse tuludest
4.2 likviidsete varade suhe põhitegevuse kuludesse	likviidsed varad ÷ põhitegevuse kulud	Näitaja kirjeldab, kui suure osa põhitegevuse kuludest on KOV võimeline likviidsete varade arvelt katma
4.3 põhitegevuse tulemi osatähtsus põhitegevuse tuludest	põhitegevuse tulem ÷ põhitegevuse tulud	Näitaja kirjeldab KOVi omafinantseerimisvõimekust ning peegeldab võimet reageerida ootamatutele finantsväljakutsetele. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda nõrgem on KOVi positsioon omavahenditest investeringuid teostada ja ootamatutes finantsolukordades iseseisvalt hakkama saada
4.4 majandamiskulude suhe põhitegevuse tuludesse	majandamiskulud (v.a teenuste sisseostmisega seotud personalikulud) ÷ põhitegevuse tulud	Näitaja kirjeldab, kui suure osa moodustavad majandamiskulud põhitegevuse tuludest
4.5 10-lt suurimalt tööandjalt laekunud tulumaksu osatähtsus	10 suurimalt tööandjalt laekunud tulumaks ÷ kogu laekunud tulumaks	Näitaja kirjeldab KOVi tulumaksu laekumise sõltuvust üksikute ettevõtjate tegevusest. Mida kaugemal on näitaja riskijoonest (väljaspool), seda suurem osa KOVi maksumaksjatest saavad töötasu ühe tööandja käest, mis paneb tulubaasi suurde sõltuvusse üksikute tööandjate tegevusest
<b>5. Jätkusuutlikkus</b>		Jätkusuutlikkus näitajad kirjeldavad suutlikkust pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid nii praegu kui ka tulevikus
5.1 põhitegevuse tulude reaalkasvu indeks	$((\text{põhitegevuse tulud}_n - \text{põhitegevuse tulud}_{n-1}) \div \text{põhitegevuse tulud}_{n-1}) \div (\text{kaalutud keskmine (THI+EHl+keskmise palga kasvu indeks)})$	Näitaja kirjeldab põhitegevuse tulude reaalkasvu
5.2 KOVi valitsussektori töötajate osatähtsus KOVi maksumaksjatest	KOVi (sh SA, MTÜ) valitsussektori töötajate arv ÷ maksumaksjate arv	Näitaja kirjeldab KOVi valitsussektoris töötavate maksumaksjate osatähtsus KOVi maksumaksjatest
5.3 KOVi töötajate (v.a juhid) töötasu suhe KOVi elanike keskmisesse sissetulekusse ja kõikide KOV töötajate keskmisesse töötasusse	$50\% * \text{KOVi töötajate (v.a juhid) töötasu} \div (\text{väljamaksed füüsilistele isikutele} \div \text{maksumaksjate arv}) + 50\% * \text{KOVi töötajate (v.a juhid) töötasu} \div \text{KOVi töötajate töötasu Eesti keskmine}$	Näitaja kirjeldab KOVi kõigi töötajate (v.a juhid) sissetulekute suhet KOVi elanike keskmisesse sissetulekusse ning kõigi Eesti KOV töötajate keskmisesse töötasusse
5.4 põhitegevuse tulemi suhe materiaalse põhivara amortisatsioonikulusse	põhitegevuse tulem ÷ materiaalse põhivara amortisatsioon	Näitaja kirjeldab KOVi omafinantseerimisvõimekust olemasoleva materiaalse põhivara seisundi säilitamiseks

# LIHTLITSENTS

**Lihtlitsents lõputöö salvestamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ning juhendaja kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta**

Mina, Agle Romulus,  
sünniaeg (autori nimi)  
23.11.1972,

1. annan Eesti Maaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda koostatud lõputöö

Haldusreformi mõju sundühendatud kohaliku omavalitsuse üksuste  
finantsvõimekusele Eestis,  
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on      Uno Silberg,  
                                      *(juhendaja nimi)*

- 1.1. salvestamiseks säilitamise eesmärgil,
- 1.2. digiarhiivi DSpace lisamiseks ja
- 1.3. veebikeskkonnas üldsusele kättesaadavaks tegemiseks kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Lõputöö autor *allkirjastatud digitaalselt*  
(*allkiri*)

Tartu, 14.05.2020  
(kuupäev)

## Juhendaja kinnitus lõputöö kaitsmisele lubamise kohta

Luban lõputöö kaitsmisele.

Uno Silberg *allkirjastatud digitaalselt* 14.05.2020  
(juhendaja nimi ja allkiri) (kuupäev)